Digitized by the Internet Archive
in 2009 with funding from
University of Ottawa

http://www.archive.org/details/essaisurlesinsti00goll

# ESSAI

SUR LES

# INSTITUTIONS POLITIQUES

DU

# JAPON

626 re

# ESSAI

SUR LES

# INSTITUTIONS POLITIQUES

DU

# JAPON

PAR

**THÉOPHILE GOLLIER**

Ancien Attaché à la Légation de Belgique à Tokio,
Bachelier en philosophie thomiste,
Licencié du degré supérieur en sciences consulaires,
Ancien élève du Collège libre des sciences sociales et de l'École d'anthropologie de Paris,
Docteur en sciences politiques et sociales.

62473
24/6/04

**BRUXELLES**

J. GOEMAERE, IMP. DU ROI, ÉDITEUR,

*rue de la Limite*, 21.

—

1903

*Les ouvrages publiés dans la collection de l'École des sciences sociales et politiques de l'Université de Louvain, étant l'œuvre personnelle de leurs auteurs, n'engagent que leur seule responsabilité.*

# PRÉFACE

L'Europe a vu apparaître à la fin du siècle et elle contemple avec stupéfaction un phénomène prodigieux, unique dans les annales des peuples, contraire à tous les témoignages de l'histoire.

Ce phénomène, c'est le spectacle que nous offre l'Empire du Soleil-Levant. Nous voyons un peuple abandonner d'un seul coup des coutumes quatorze fois séculaires, le régime féodal le plus intense pour leur substituer la plus raffinée des civilisations, le gouvernement représentatif, et remplacer un régime de despotisme théocratique par une monarchie constitutionnelle.

De nombreuses publications ont très bien mis en lumière la réalité et l'importance des transformations accomplies au Japon en matière économique et militaire : ainsi les ouvrages de Rein en Allemagne, de Leroy-Beaulieu en France, de Norman en Angleterre, sont des modèles du genre. Sa transformation politique, toutefois — nous ne savons pour quelles raisons — bien que non moins radicale, a été laissée presque complètement dans l'ombre.

C'est cette transformation qui va faire l'objet de la présente étude. Nous verrons dans ses détails ce phénomène qui semble donner un démenti éclatant à toutes les lois psychologiques de l'évolution des peuples. La philosophie de l'histoire ne nous dit-elle pas qu'à une certaine constitution mentale, chez un peuple, corres-

pond naturellement une certaine civilisation; veut-on changer, modifier, améliorer cette civilisation, la tâche ne sera possible qu'à la condition expresse de changer, de modifier, d'améliorer cette constitution mentale, et cette tâche ne peut être accomplie en un jour. On a dit encore qu'une nation ne peut pas se dépouiller tout d'un coup des sentiments et du caractère que lui ont inculqués de nombreuses générations d'ancêtres; que ses institutions politiques découlent de l'âme même de sa race et en manifestent la puissance souveraine; que ce n'est pas avec des constitutions ou des lois improvisées qu'on peut modifier cette âme. Combien de siècles n'a-t-il pas fallu à l'Europe pour passer de la féodalité à la civilisation moderne?

Le Japon pouvait-il adopter les institutions de peuples dont il diffère du tout au tout par la race, par l'histoire, par la civilisation, par les mœurs, les coutumes et les croyances? Y a-t-il assimilation, ou simplement superposition de certains éléments de la civilisation aryenne, aux coutumes et aux mœurs de la civilisation japonaise? La transformation n'est-elle que superficielle et passagère, ou bien faut-il considérer les changements merveilleux accomplis comme l'une des phases de l'évolution nationale?

S'il est vrai que toutes les parties de l'histoire d'un peuple sont solidaires, que son présent découle logiquement de son passé et que, à son tour, son présent permet de déterminer son avenir, un coup d'œil jeté sur l'histoire du vieux Nyppon nous permettra de répondre aux questions que nous posions plus haut. Dans cet exposé de l'histoire du Japon, nous serons aussi bref que possible, et nous n'en rapporterons que ce qui est strictement nécessaire pour expliquer les institutions politiques actuelles. Quant à ces institutions, nous aurons soin de

placer les textes dans le cadre des faits et des circonstances. Pour l'étude de ces textes eux-mêmes, nous nous baserons sur la traduction anglaise de la constitution japonaise, du marquis Ito : *Commentaries on the Constitution of the Empire of Japan. Translated into English by Muyoji Ito;* mais nous ferons usage, tour à tour, des deux traductions en langue française : celle de M. DARESTE, *Les Constitutions modernes*, tome II, page 593, et celle de M. MOTONO, *Annuaire de la législation étrangère*, 1889, page 1032. Les documents relatifs au droit public du Japon sont essentiellement restreints, et la plupart des lois organiques relatives aux grandes institutions n'ont pas encore été traduites dans aucune langue européenne.

Pour le Japon historique, nous avons eu recours aux ouvrages suivants :

ADAMS, *The History of Japan*, with maps and plans. London, 1874, Knapp; ARTHUR MAY, *Feudal and Modern Japan*. 2 volumes, J. Knight and C°, 1896, New-York; GRIFFIS, *The Mikado Empire*, 7e édition. New-York, Harper, 1894; LAMARZELLIÈRE, *Essai sur l'histoire du Japon*. Paris, Plon, 1899; CHAMBERLAIN, *Basil Hall, Things Japanese*. London, Kegan, 1902; GUBBINS, *Feudal System of Japan*. Yokohama, 1887.

Pour le Japon ethnographique, politique et social, nous avons trouvé des renseignements précieux dans les ouvrages qui suivent :

BACHTELAR, *The Ainos of Japan*. New-York, Fleming, 1892; JEAN DHASP, *Le Japon contemporain*. Préface de Charles Edmond, Paris, 1893; CURZON, *Problems of the Far East*. Londres, Longmans and C°, 1896; FURUYA, *Le régime représentatif au Japon*, 1 volume, 262 pages. Bruxelles, Lamertin, 1899; *Transactions of the Asiatic Society of Japan*. Yokohama et Leipzig; WIGMORE, *Land tenure and local Institutions in Japan; Law in old Japan;*

Transactions of the Asiatic Society, volume 19. TAVAKA YUDOUROU; *La Constitution de l'Empire du Japon*, 1 volume, 176 pages. Paris, L. Larose, 1899; MARTIN, *Le Japon vrai*, 1 volume, 294 pages. Paris, Charpentier, 1898; BACON ALICE, *Japanese Girls and Women* New-York, Houghton Mifflin, 1893; NORMAN HENRI, *The real Japan*. London, Fisher-Unwin ; ID., *The People and Politics of the Far East*. London, Fisher-Unwin, 1895; FUKUDA, *Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwickelung in Japan*. Stuttgart, 1900.

---

# CHAPITRE PREMIER.

## Origine des institutions japonaises.

---

A en croire les auteurs japonais, il faudrait remonter bien haut dans le cours des âges pour retrouver les origines de leur histoire. Cette histoire est généralement divisée en quatre grandes périodes : l'époque des temps primitifs, celle du moyen âge, celle du *Shogunat*, des *Tokugawa*, et enfin celle de la Restauration ou la période actuelle.

Pour ce qui est de la première époque, dont les commencements se perdent dans la nuit des temps, on en est réduit aux maigres indications que l'érudition contemporaine a pu dégager des vieilles annales, plus ou moins fabuleuses, du Japon et de la Chine. Les premiers habitants du Japon étaient les Aïnos, les plus poilus de tous les hommes. Au VII^e siècle avant notre ère, des pirates mongols et malais envahirent l'archipel japonais, refoulèrent une partie des Aïnos dans les contrées froides du Nord, réduisirent l'autre partie en esclavage et prirent possession des îles les plus fertiles du pays. Les hordes malaises et asiatiques étaient des tribus ou *ujis*, ayant à leur tête un chef électif ou *omi*. Ces *ujis*, d'abord parfaitement indépendantes les unes des autres, finirent par tomber sous la domination du plus puissant des *omis*, le *Mikado*, ou chef du clan de *Yamato*, et la réunion de différentes *ujis* donna naissance au Japon actuel. D'après le

*Hojiki* (1) et le *Nihongi* (2), vieilles chroniques japonaises du VIIIe siècle, et c'est là la chronologie généralement adoptée et admise aujourd'hui officiellement, cet événement aurait eu lieu en 660 avant Jésus-Christ ; l'empire du Japon aurait donc, à l'heure actuelle, plus de 2561 ans d'existence. L'histoire des siècles suivants appartient tout entière aux temps fabuleux, et comme telle n'a rien qui puisse nous intéresser. Avec le VIe siècle de l'ère chrétienne seulement commence la certitude historique.

A cette époque, le Japon s'enchinoise, comme il se christianisera au XVIe siècle et comme il s'européanisera encore au XIXe siècle. En relations constantes avec les Coréens, leurs voisins, les Japonais reçoivent par leur intermédiaire la civilisation chinoise, qu'ils vont s'assimiler de toutes pièces. A ses mœurs et à ses coutumes, voire même à sa religion et à sa manière de penser, le Japon substitue les mœurs, les coutumes, la religion de l'Empire du Milieu. Les arts, les sciences, la législation, les institutions politiques et sociales de la Chine envahissent le Japon, et un siècle après, l'enchinoisement de l'Empire du *Mikado* est complet. Pour la première fois, on voyait se manifester cette faculté d'imitation, d'assimilation prodigieuse qui fait aujourd'hui l'étonnement du monde entier; ce goût du nouveau, de l'inconnu et du progrès; cette faculté de modifier tout d'un coup, sans transition aucune, leurs coutumes, leurs usages et leur législation.

Quoi qu'on en dise (3), le Japon, quelle que soit l'époque de son histoire que l'on considère, a toujours été soumis à un gouvernement absolu et il n'a jamais connu le régime

(1) *Hojiki*. Traduction Chamberlain.

(2) *Nihonji*. Traduction Aston.

(3) De La Manzelière. *Essai sur l'histoire du Japon*, p. viii Paris 1899.

représentatif actuel, fût-ce même à l'état embryonnaire. Jouissant de la plénitude du pouvoir, source de tous les droits, les *Mikados* légiféraient, jugeaient, administraient, suivant leur bon plaisir; ils déterminaient les contributions, les taxes et impôts de toute espèce, commandaient l'armée et nommaient tous les fonctionnaires de l'État. Le trésor national se confondait avec le trésor impérial.

Mais on comprend facilement que les *Mikados* ne pouvaient suffire à eux seuls à la tâche énorme que les circonstances du temps leur permettaient d'assumer. Ils se firent aider, dans leur administration, par des officiers et fonctionnaires qui exécutaient les mesures décrétées par le pouvoir impérial et administraient, sous sa surveillance, le pays tout entier. Dans les premiers temps, nous voyons l'Empereur aidé d'un conseil supérieur ou *Dai-Jo-Kuan*, entre les mains duquel il ne va pas tarder à déposer toutes ses prérogatives. Ce conseil comprenait quatre sections, dirigées respectivement par le *Dai-Jo-Dai-Jin*, le *Sa-Dai-Jin*, ou ministre de gauche, l'*Eb Dai Jin*, ou ministre de droite, et le *Nai-Dai-Jin* ou ministre de l'intérieur. Les membres du *Dai-Jo-Kuan* posèrent les bases du régime administratif futur et créèrent huit départements ou *sho*, relatifs à la Justice, au Trésor, aux Finances, à la Guerre, à l'Étiquette, au Palais, à la Maison de l'Empereur.

Au VII^e^ siècle, la grande famille des *Fouziwara* acquiert une influence prépondérante près du *Mikados*, influence analogue à celle que les maires du palais avaient sur les rois mérovingiens. Les *Fouziwaras* et leurs partisans remplissent tous les postes importants de l'Empire; leurs membres forment une espèce de conseil qui assiste le souverain dans toutes les occasions; ils interviennent dans la confection des lois et des ordonnances et dans la nomination des fonctionnaires. Au X^e^ siècle, leur influence devient telle qu'ils vont jusqu'à

modifier l'ordre de la succession au trône. Celui-ci n'est plus occupé que par des impératrices ou des mikados enfants, qui ne tardent pas à abdiquer. A la fin du IXe siècle, l'Empereur confère le titre de premier ministre, ou de *Kwambaku*, au chef des *Fouziwaras* et le rend héréditaire dans sa famille.

Le *Mikado* s'efface de plus en plus, et s'il règne encore, il ne gouverne plus. Comme sous les maires du palais, l'autorité réelle ne réside plus chez celui qui est censé l'exercer. Le *Kwambaku* devient le souverain de fait et il en exerce toutes les prérogatives; il dirige toutes les relations extérieures et intérieures, et seul il a le droit d'approcher l'Empereur.

Mais à la longue cependant, l'analogie que nous établissions entre la situation politique du Japon et celle de la France sous les rois fainéants, cesse de se justifier. Les *Fouziwaras*, au pouvoir pendant trop longtemps, accumulent fautes sur fautes, laissent graduellement echapper leur autorité et finalement suivent l'exemple des *Mikados*, abdiquent et s'abandonnent complètement à la vie efféminée et désœuvrée de tous les nobles de la cour, dont les mœurs rappelaient celles du Bas Empire.

La déchéance des *Fouziwaras* nous amène à la deuxième période de l'histoire du Japon, au moyen âge ou à la féodalité. La situation politique, aussi bien que la situation géographique, favorisaient l'établissement du régime féodal : pays de montagnes et de vallées, le Japon, archipel de plus de trois mille îles, présentait les plus grandes facilités pour la constitution de petits États indépendants.

Pendant qu'en France les grands seigneurs s'efforcent d'échapper à la tutelle des descendants d'Hugues Capet, les grands vassaux du Japon cherchent à s'émanciper de

la suzeraineté impériale ; ils organisent militairement leurs esclaves, construisent des châteaux-forts, concluent entre eux des alliances défensives et offensives contre le pouvoir central. Comme au moyen âge européen, toutes les charges deviennent héréditaires, leurs titulaires jouissent vis-à-vis du pouvoir central de l'indépendance la plus complète, à la condition de lui rendre le service militaire et les trois aides féodales ordinaires. Dans ce régime basé sur la propriété foncière, c'était la terre seule qui donnait le rang. Le peuple était possédé par la terre qu'il habitait, et devenait ainsi la chose du suzerain propriétaire : taillable et corvéable, le servage était sa condition générale. D'abord répartie tous les six ans entre les habitants de l'*uji*, d'après une institution semblable au mir russe et aux sawahs de Java, la terre du clan, ou *kubunden*, considérée comme propriété du *Mikado*, ne fut plus partagée, au X^e^ siècle, qu'à la mort du possesseur.

A l'époque qui nous occupe, ce *kubunden* avait complètement disparu, mais toujours la terre était considérée comme propriété du *Mikado*, et comme telle, était redevable d'une rente de cinq pour cent du revenu brut et imposait une corvée annuelle de trente jours.

Après le *kubunden* venait le *goshi* ou franc-alleu ; terres non cultivables, couvertes de forêts que le propriétaire avait défrichées lui-même. Ces *goshis* étaient exempts de tout impôt et de toute corvée. Enfin le *shoyen* était le bénéfice ou fief des barons français. Héréditaires dans la personne des descendants mâles, ces *shoyens* s'étendent de plus en plus, et lorsque la féodalité aura atteint son apogée, ils auront englobé le *kubunden* et les *goshis* et comprendront tout le Japon.

Les nobles ouraliens, possesseurs de toutes les fonctions militaires, pendant que leurs collègues malais se

dégradaient à la cour, prenaient en mains la défense de l'Empire et guerroyaient tantôt au nord contre les *Aïnos*, tantôt au sud-ouest contre les Coréens. Mais l'ennemi commun vaincu, les vassaux vont lutter entre eux pour obtenir l'hégémonie. Deux grandes familles de sang impérial, les *Taïra* et les *Minamoto*, se distinguent surtout dans ces luttes sanglantes qui finiront par la victoire de *Yoritomo Minamoto*, après la grande bataille de *Dan-no-ura*. *Yoritomo* victorieux, c'est le triomphe de la féodalité.

En 1199, il reçoit le titre de *Shogun*, littéralement *sei-i-tai-shogun*, ou général chargé de soumettre les barbares, et sous ce titre exerce toutes les prérogatives impériales. L'Empereur, enfermé dans sa capitale de *Kyoto*, reste toujours le souverain nominal du pays, mais le centre du Gouvernement est de fait transféré à *Kamakoura*, la résidence du *Shogun*. L'Empereur ne conservait plus aucun pouvoir, si ce n'est celui de conférer les titres honorifiques. En théorie, le *Shogun*, à qui incombait l'administration générale, était responsable de sa conduite devant le *Mikado*, dont il n'était, toujours théoriquement bien entendu, que l'humble serviteur ; mais en réalité, le *Shogun* jouissait du pouvoir absolu, administrait le pays à sa guise, légiférait et jugeait dans une complète indépendance.

Mais la famille des *Minamoto* ne tarda pas à s'éteindre. A la mort du dernier des descendants de *Yoritomo*, le pouvoir shogunal passa dans les mains de son beau-père, *Hojo Takimasa*. Contrairement à l'usage de leurs prédécesseurs, les membres de la famille des *Hojo* ne prirent jamais le titre de *Shogun*, bien qu'ils en conservassent toutes les prérogatives, et le remplacèrent par celui de *Sikken* ou de chancelier. C'est pendant le gouvernement des *Sikkens* que le régime féodal atteint son apogée, et c'est

également l'époque la plus brillante de l'histoire du Japon.

Le pays jouit d'une paix complète, l'industrie et le commerce, protégés habilement par le pouvoir central, font des progrès étonnants pour l'époque; les sciences, les arts et les lettres sont cultivés par toute la noblesse. Pendant le règne de l'un de ces *Sikkens*, *Takimoune*, le Japon parvint à vaincre définitivement les Tartares, dont les invasions n'avaient jamais cessé.

Vers le milieu du XIV^e siècle, l'Empereur, aidé par quelques-uns de ses principaux vassaux, brise sa captivité et réussit à vaincre les *Hojo*. Toutefois, le nouveau gouvernement n'eut qu'une existence éphémère; deux ans s'étaient à peine écoulés depuis la restauration du pouvoir impérial, qu'une nouvelle insurrection éclatait. *Assikaga*, un des lieutenants de l'Empereur, se mettait à la tête du mouvement, et, devenu victorieux, se faisait nommer *Shogun*, plaçait sur le trône un nouvel empereur; tandis que *Godaïga*, l'empereur légitime, se réfugiait dans la province de *Nara*. A partir de ce moment, le Japon eut deux dynasties d'Empereurs : la dynastie du Sud et celle du Nord, avec *Kyoto* comme capitale.

Le schisme impérial ne finit qu'en 1393 après la défaite complète des partisans de la dynastie du Sud, et l'unité fut rétablie au profit de l'empereur *Gokomatsu*. Les *Assikagawas* n'apportèrent guère de modifications au système d'administration de leurs prédécesseurs. Les institutions politiques restèrent ce qu'elles étaient sous *Yoritomo Minamoto*. Une innovation cependant mérite d'être rapportée, car elle devait beaucoup contribuer, dans la suite, à entretenir l'état d'anarchie dans le pays. Elle consistait dans la décentralisation du pouvoir suprême : le *Shogun*, qui jusqu'alors avait réuni dans ses mains tous les pouvoirs, vint résider à *Kyoto*, près la Cour impériale, et se

fit remplacer à *Kamakoura* par le gouverneur général du Japon oriental. A la longue, le régime des *Assikagawas* se trouva être une époque aussi néfaste pour le Japon que celle des *Sikkens* avait été prospère. Les famines, les maladies contagieuses, les guerres civiles et de religion, produisirent une misère générale; la population était décimée, l'anarchie complètement maîtresse et le pays était couvert de ruines.

Plusieurs seigneurs féodaux essayèrent dans le siècle suivant de rétablir l'ordre et l'unité de pouvoir à leur profit. *Nobounago Oda* se mit le premier à l'œuvre, mais à peine est-il parvenu à faire reconnaître sa suprématie par les principaux *daïmios* du royaume, qu'il meurt assassiné par un des vassaux, *Mitsouhidi Aketchi*. *Hideyossi Toyotomi*, vassal également d'*Oda*, continua l'œuvre de son maître et parvint à réaliser, dans une certaine mesure du moins, l'unification du pays. A sa mort, son principal lieutenant, *Tokougawa*, réalise définitivement, à son profit, cette unification et fonde, en 1603, un régime qui va durer plus de 260 ans.

Avant d'entrer dans l'exposé de cette troisième partie de l'histoire du Japon, disons un mot de l'introduction du christianisme. Une fois de plus, nous allons avoir un exemple de l'extraordinaire facilité d'assimilation des sujets du *Mikado*. En 1542, le navigateur Fernan Mendez Pinto débarque dans l'île de *Tanegashima*, près de *Kiou-Siou*. En même temps que la doctrine chrétienne, les Européens apportent les sciences, la civilisation et les armes à feu. Six ans plus tard, saint François-Xavier arrive à *Kagoshima* avec quelques missionnaires portugais. Bien accueillis par les *daïmios*, qui protègent leur œuvre de prosélytisme, ils ne tardent pas à voir couronner leurs efforts d'un plein succès. Au XVII^e siècle, le Japon compte plus de six cent mille chrétiens, dont un grand

nombre de seigneurs féodaux; plus de deux cents églises s'élèvent sur tous les points du territoire et les jésuites bâtissent à Kyoto une cathédrale, devant le palais même du *Mikado*. « Cette nation fait les délices de mon cœur, » écrivait saint François-Xavier à ses supérieurs. Les princes chrétiens pour témoigner leur vénération et leur amour pour le Vicaire du Christ, lui envoient une ambassade que Sixte-Quint, alors pape, reçoit en grande pompe.

Ce mouvement qui entraînait le Japon vers le christianisme, s'il n'avait pas trouvé d'obstacle, eût pu modifier profondément l'histoire subséquente du Japon Les jésuites avaient apporté avec eux les sciences et les arts européens; ils avaient ouvert des imprimeries dans toutes leurs missions et faisaient passer dans la langue japonaise les principaux ouvrages scientifiques d'Europe; les grammaires, les dictionnaires, les encyclopédies se multipliaient dans toutes les mains. On ne sait jusqu'à quel point aurait pu aller cette première tentative d'européanisation du Japon, quand une réaction aussi subite que violente éclata.

On a beaucoup discuté les causes de cette réaction imprévue, qui eut comme conséquence pour le Japon une réclusion trois fois séculaire. Mais aujourd'hui il est définitivement acquis que ces causes ne furent aucunement d'ordre religieux, mais exclusivement d'ordre politique. Les chrétiens furent tous englobés dans une guerre civile, autour des chefs des clans de *Kiushu*. L'insurrection réprimée par les *Tokugawas*, les chrétiens furent persécutés et exterminés, non par suite de leur qualité de chrétiens, mais comme insurgés contre le gouvernement établi. Le premier édit de persécution est lancé en 1614 par *Ieyas*. Neuf missionnaires européens et près d'une centaine de chrétiens indigènes sont mis à

mort à *Nagasaki;* les jésuites sont chassés et le peuple forcé d'abjurer les doctrines qu'il venait d'adopter. La persécution atteint son apogée sous les deux successeurs d'*Ieyas : Hidetata* et *Iemitsu.* Elle englobe alors tous les étrangers : défense absolue est faite aux Européens d'entrer au Japon.

Les Hollandais et les Chinois seuls conservent le droit de commercer avec les sujets du *Mikado*, et encore étaient-ils confinés dans les deux ports d'*Hirado* et de *Nagasaki.* Volontairement le Japon se ferme hermétiquement aux étrangers, et il ne sortira de cette réclusion qu'au XIX^e^ siècle, lorsque le canon des flottes européennes viendra faire éclater en morceaux ces barrières anticivilisatrices que l'ignorance du moyen âge avait fait élever.

*
* *

L'histoire du Japon dans la période actuelle présente une certaine ressemblance avec celle de la France aux XIII^e^ et XIV^e^ siècles. Le but poursuivi est celui de Richelieu et de Louis XIV : l'abaissement des seigneurs féodaux et l'agrandissement du pouvoir central, mais avec la différence toutefois que cette double transformation ne s'effectuera pas au profit des rois. Œuvre exclusive des *Shoguns*, qui lui consacrent toute leur vie, elle ne profitera qu'à eux seuls. Comme les descendants d'Auguste conservèrent la fiction républicaine, les *Shoguns* vont conserver les formes du gouvernement impérial, mais les formes seules. L'Empereur, relégué dans son palais du *Ghoso*, n'a plus que l'ombre du pouvoir. Prisonnier au milieu de ses *Kuges* et de ses femmes, il est sans relation aucune avec son peuple et ses vassaux ; ceux-ci ne peuvent, sous peine de confiscation de tous leurs biens, se rendre près de l'Empereur sans y être autorisés par le *Shogun.*

L'Empire était partagé en deux cent cinquante clans féodaux, à la tête desquels se trouvaient les *daïmios*, ou princes classés en cinq catégories, suivant leur origine et la quantité de riz désignée comme produit annuel de leurs domaines.

Ces catégories étaient les suivantes : 1° les trois *Gosanke* ou princes de *Nagoya*, de *Wakayama* et de *Mito*, issus tous trois des fils puînés d'*Ieyas*. En cas d'extinction de la ligne directe, c'était dans l'une de ces trois maisons que l'on choisissait le *Shogun ;* 2° les vingt-deux *Kokushu* dont le revenu dépassait 200,000 *Kokus* au moins ; 3° les dix-neuf *Kamon*, parents d'*Ieyasu*, ayant un revenu de 100,000 à 200,000 *Kokus ;* 4° les cent trente-sept *foudaï ;* et 5° les cent six *daïmios tozamma* ou petits seigneurs, ne possédant qu'un revenu de 10,000 *Kokus*.

Après les *daïmios* venaient les soldats ordinaires ou *Samouraïs*, formant à peu près la moitié de toute la population. Ces hommes d'armes vivaient avec le seigneur dans son château fort. Vaillants soldats, dévoués jusqu'à la mort à leur suzerain, qu'ils considéraient plutôt comme un père que comme un maitre, les *Samouraïs* poussaient le sentiment de l'honneur jusqu'à la férocité.

Les *Heimins* ou gens du commun, composaient le reste du peuple. Si l'on ajoute les deux classes de parias : les *Hinins*, ou non hommes, et les *Etas*, ou malpropres, on aura une idée assez exacte de ce qu'était la situation sociale du Japon au XVI^e siècle.

Le bouleversement dans l'ordre social fut accompagné d'une modification profonde dans l'ordre politique. La politique des *Tokugawas* était une politique de centralisation ; ils établirent une féodalité centralisée, si l'on veut nous passer le paradoxe.

Le *Shogun* en nommant les titulaires des fiefs s'était réservé le droit de les déposséder, et dans la répartition

de ces fiefs, il avait montré la même clairvoyance que le vainqueur de la bataille d'Hastings; il avait pris les précautions nécessaires pour empêcher la constitution des grands domaines et les alliances entre leurs propriétaires. Le *Shogun* détenait lui-même le *Kuanto*, ou centre du Japon. Les seigneurs du nord lui étaient tout dévoués. Les clans du sud seuls lui étaient hostiles, aussi avait-il eu soin de confier leur direction à ses meilleurs amis.

Chaque année les *daïmios* devaient payer un tribut au souverain. Il leur était interdit de construire de nouvelles fortifications ou d'améliorer leurs châteaux forts sans l'autorisation shogunale. Ils ne pouvaient se marier sans le consentement préalable du *Shogun*, et ils étaient obligés de laisser leur femme et leurs enfants en qualité d'otage à *Yedo*, sauf à les visiter une fois par an. « Tout mariage entre personnes de classe noble et de classe guerrière doit être autorisé préalablement par le *Shogun*, sinon les intéressés seront punis », disait l'article 11 de la loi constitutionnelle du nouveau régime. « Il est strictement défendu aux chefs féodaux de demander audience à l'Empereur ou d'entrer dans le palais impérial, même sur l'ordre mikadonal. Principalement les chefs féodaux du Japon occidental ne doivent pas entrer dans la ville de *Kyoto* en venant de leurs chefs-lieux à *Yedo* ou en y retournant. Si l'un d'eux viole secrètement cette règle, sa famille sera dissoute, quelque grand chef féodal qu'il puisse être, aussitôt la violation constatée. Ceux qui désirent visiter des endroits célèbres des environs de *Kyoto* doivent en demander la permission au *bakoufou* », disait encore l'article 9. Grâce à ces précautions multiples, les *Tokugawas* étaient parvenus à établir un régime féodal aussi centralisé que possible, ayant au sommet un pouvoir presque absolu.

Sauf les restrictions que l'on vient de voir et qui

avaient pour but de mettre les *daïmios* dans l'impossibilité absolue de jouer aucun rôle politique, ils jouissaient dans les autres domaines d'une indépendance complète ; ils avaient les privilèges ordinaires des nobles féodaux, avaient le droit de haute et de basse justice; ils jugeaient, légiféraient et administraient sans trouver de limite à leur pouvoir autre que celle de leur bon plaisir; bref, à l'intérieur de leur clan ils avaient un pouvoir aussi étendu que celui du *Shogun* dans l'Empire.

Le gouvernement central, résidant à Tokio, portait le nom de *Bakoufou*. Le *Shogun* était aidé dans son administration de deux conseils et de trois collèges de hauts fonctionnaires. Le premier de ces conseils était le conseil des Anciens, composé de cinq membres, ou *rozious*, ordinairement ministres d'État, et présidés par le *taïro* ou premier ministre. Les membres de ce conseil, toujours pris parmi les *foudaïs*, dont nous parlions plus haut, se réunissaient tous les jours pour donner leur avis au *Shogun* et l'aider de leurs lumières.

Le second corps de l'État était le *Wakadoshiyori*, dont les attributions, bien que plus restreintes, étaient semblables à celles du conseil des Anciens. Les *bougiyos*, ou chefs des différents départements ministériels, constituaient avec leurs subordonnés les trois collèges chargés de l'administration effective du pays.

Tel était le régime inauguré par les *Tokugawas* en 1603, et tel il était encore au milieu du XIX^e^ siècle. Les événements qui se passent pendant ces deux siècles expliquent la Révolution de 1868 aussi complètement que l'histoire du XVIII^e^ siècle, en France, explique la Révolution de 1789.

Quoi qu'on en dise et quoi que puissent prétendre certains auteurs mal renseignés, la révolution japonaise, loin d'être une simple insurrection, une rébellion armée

de quelques mécontents, a eu, au contraire, des causes aussi profondes, aussi lointaines, que la Révolution de 1789. Elle avait été préparée de longue main. Elle plongeait dans le passé par de profondes racines ; elle avait eu des antécedents qui rappelaient à s'y méprendre l'affranchissement des communes, la Renaissance, l'abaissement de l'aristocratie au profit de l'absolutisme royal.

La révolution de 1868 fut le résultat d'une crise politique, financière et sociale. Le peuple japonais était, au XVIII^e siècle, dans un état de misère comparable à celui des paysans de l'ancien régime. Les famines, les épidémies, les inondations étaient à l'état endémique. Les trois quarts du temps, le paysan japonais devait se contenter, pour se nourrir, de racines ou d'herbes marines. L'interdiction du commerce extérieur empêchait tout secours d'arriver du côté de l'étranger. A l'intérieur, les péages innombrables, les douanes féodales défendaient le transport des denrées. « En 1783, dit *Rakuo*, ministre des finances du *Shogun Ienari,* la famine se fit surtout sentir dans le Nord. Un témoin digne de foi m'a rapporté que, sur cinq cents maisons d'un village, trente seulement subsistaient : les habitants des autres avaient péri. Il était donné jusqu'à huit cents *sen* pour un chien, cinquante pour un rat. Tous mangeaient les morts, mais, comme les cadavres tombaient en pourriture, beaucoup en vinrent à tuer les mourants, à mettre leur chair en terrine pour la conserver plus longtemps.

» Les villes sont pleines aujourd'hui d'incendiaires et de malfaiteurs, pour la plupart des provinciaux, que la misère a chassés de leurs villages... Si les provinces n'étaient pas opprimées, si l'on conservait les anciennes relations de famille, les paysans ne viendraient dans les villes que pour des raisons exceptionnelles ; quand ils

n'y trouveraient pas de travail, ils s'empresseraient de retourner chez eux... Mais les provinces sont dans la détresse, tous se ruent vers les villes. Poussés par la mode d'un luxe extravagant, les princes, les fonctionnaires, les riches mettent des livrées à tous ces gens-là. Leurs antichambres sont remplies d'une foule de serviteurs qui ne font que boire et jouer. Les meilleurs de ces laquais se contentent de s'enivrer et de laisser le feu prendre dans la maison ; les autres volent et mettent le feu pour cacher leurs méfaits. La véritable cause de ces crimes, cherchez-la dans l'insouciance des maîtres et leur luxe insensé. »

On le voit, on ne se contente plus de constater la misère du peuple ; comme en France dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, on en recherche les causes et on en fait retomber toute la responsabilité sur la noblesse.

En matière d'impôts, les misérables paysans étaient soumis au bon plaisir de leur seigneur qui ne se faisait pas faute d'abuser de son pouvoir. Dans la plupart des clans ils payaient, sous forme de taxes, impôts divers, dîmes et corvées, jusqu'à 80 pour cent de leur revenu. Et contre ces abus, le peuple n'avait aucun recours : « Le peuple vit trop loin des tribunaux... et ne peut y exposer ses griefs. Orgueilleux de leur autorité, les petits fonctionnaires ne se préoccupent pas d'écouter le paysan, prêts à le punir pour la moindre erreur, pour un mot échappé à sa distraction. A la Cour suprême, les plaintes s'accumulent inutiles. Aussi la plupart préfèrent-ils souffrir en silence. Ce n'est point ainsi que l'on mettra fin aux brigandages et aux crimes », dit encore l'ancien ministre *Rakuo*.

Les *daïmios* n'étaient pas dans une situation plus favorable. Dépouillés de toute autorité réelle, toutes leurs prérogatives étaient passées entre les mains des fonctionnaires du *Shogun;* ils ne conservaient plus, comme les nobles de l'ancien régime, que le mépris et la haine

du peuple. Toujours dans des besoins pressants d'argent, obligés par leur train de maison et leur séjour à la Cour à des dépenses folles, criblés de dettes, les *daïmios* vivaient de la substance même du peuple. « Les fonctionnaires, dit *Kyuso*, n'ont qu'un but : amasser de l'argent pour se livrer au plaisir. Pires sont encore les faiseurs d'argent et les donneurs de grandes fêtes. Les fils des riches marchands ont commencé à se débaucher dans la compagnie des *samuraïs* et des fonctionnaires ; ils passent leur temps dans les maisons publiques à boire et à s'amuser. Voici que la coutume gagne les hautes classes ; même les *daïmios*, même les premiers magistrats vont aujourd'hui dans le *yoshivara*, et les *samuraïs* se font une gloire de devenir des professeurs de débauche. »

Condamné par ses résultats dans le domaine social, le régime des *Tokugawas* va être ébranlé sur le domaine politique jusque dans ses fondements. On a vu qu'à ce point de vue le Japon, depuis le XVII^e^ siècle, s'était cristallisé en des formes immuables, pesant sur la pensée philosophique, morale et religieuse, comme la pierre d'un tombeau. Le XVIII^e^ siècle et la moitié du XIX^e^ voient se produire une réaction vigoureuse et impitoyable contre cette léthargie dans laquelle on voulait englober tout un peuple : savants, moralistes et philosophes battent en brèche le *Shogunat*, et leurs efforts réunis avec ceux du peuple minent lentement mais sûrement le gouvernement vermoulu des anciens *Imperators* japonais.

Le XVIII^e^ siècle avait été pour le Japon un siècle de renaissance scientifique et philosophique. Le goût des sciences était général, et l'on voyait partout se fonder de nombreuses écoles, tant publiques que privées. Une bonne partie de la population fréquentait ces écoles où enseignaient une pléiade de professeurs dont les noms sont encore cités aujourd'hui avec orgueil par les Japo-

nais. La fin du XVIII^e siècle est, comme en France, l'époque des grandes encyclopédies; véritables monuments scientifiques, elles traitent de toutes les sciences connues : médecine comme mathématiques, histoire comme philosophie, religion comme astronomie, politique comme géographie.

Malgré les lois et décrets du *Shogun*, défendant toute relation avec les Européens, la civilisation européenne avait pu pénétrer au Japon dans les dernières années du XVIII^e siècle. Les Hollandais avaient établi des écoles à *Nagasaki* et par eux, les Japonais étaient mis au courant des grands événements dont l'Europe était le théâtre. On traduisait avec ardeur les dictionnaires, les ouvrages d'histoire et de sciences naturelles. *Sugita*, le grand naturaliste japonais, faisait passer dans sa langue natale les ouvrages d'anatomie et de physiologie que les Hollandais lui avaient apportés, et avant de mourir dotait son pays du système de Linné.

Détesté par les savants et les Japonais éclairés, pour les entraves qu'il apporte au développement scientifique du Japon, le *Shogun* ne l'est pas moins par les philosophes. Le confucianisme avait été introduit au Japon par les Chinois dès l'avènement des *Tokugawas*. Philosophie positiviste plutôt que religion, les doctrines du prétendu grand sage de la Chine n'avaient pas tardé à faire des progrès remarquables.

Proclamant comme un dogme le gouvernement patriarcal ou paternel, ne reconnaissant aucun intermédiaire entre le souverain et son peuple, les tenants de la nouvelle doctrine attaquaient le *Shogun* sur le terrain scientifique. Le bouddhisme qui était la religion d'État, était l'objet des attaques les plus vives des confucianistes. « Les bouddhistes, disait *Kyuso*, ne distinguent pas entre être et n'être pas, entre le mensonge et la vérité. Ils

savent que tout est mensonge dans cette doctrine du paradis et de l'enfer, et ne continuent pas moins de l'enseigner, comme si le mensonge et la vérité ne faisaient qu'un. Longtemps le bouddhisme a persuadé les Japonais qu'il existait seulement une vertu : honorer le Bouddha. Aussi toutes les vilenies ont prospéré ; il n'est personne qui ne trouve son plaisir dans le vice.»

Au moment où la révolution éclatera, le bouddhisme sera sur le point de disparaître à jamais du Japon.

Sur le terrain politique, l'attaque était menée par l'école néo-shintoïste. Véritable école classique, les néo-shintoïstes ne prétendaient rien moins que rétablir la société sur des bases nouvelles. Moins idéologues que les mathématiciens sociaux de la révolution française, les Condillac, les Sieyès et les Condorcet japonais avaient une compréhension beaucoup plus large. Ils n'habitaient pas un monde bâti à l'inverse du monde réel, ils ne raisonnaient pas dans le vague, ils ne discutaient pas « sur des êtres abstraits, sans passé, sans parents, sans traditions, sorte d'unités mathématiques. »

Défenseurs de la tradition, *Habuchi, Hirata, Motoori*, ne voulaient pas détruire l'édifice social, ils ne prétendaient qu'en détruire les abus; ils ne voulaient que revenir aux formes plus pures des origines. Partisans du droit divin et du pouvoir absolu, mais paternel dans un pays oriental, ils désiraient le rétablissement de cette religion qui consacrait ce droit divin, et c'est pourquoi on les appelait néo-shintoïstes.

*
* *

Attaqué par le peuple qu'exaspère une misère toujours croissante, poursuivi par le mépris des plus éclairés des citoyens, acculé par ses dépenses folles à la banqueroute,

ruiné par les attaques des philosophes tant confucianistes que shintoïstes, le *Shogun* sentait le sol lui manquer de toutes parts. La misère profonde du peuple, les abus du pouvoir, d'un côté, l'esprit classique appliqué à l'acquis scientifique d'un autre côté, amenait un bouleversement semblable à celui qui détruisit l'ancien régime en France.

Le shogunat oscillait sur sa base et il allait s'écrouler sous les huées de la nation entière, quand l'intervention européenne vint, non pas occasionner sa chute, mais jeter un voile trompeur sur ses causes pour les historiens futurs; car pour d'aucuns cette intervention sera la cause primordiale, si pas unique, de la révolution japonaise. Mais c'est là prendre les causes apparentes et superficielles pour les causes réelles et profondes. Toujours la pensée est antérieure au fait. A l'arrivée des Européens, le Japon était mûr pour la révolution, comme il ressort de l'exposition des faits précédents. La lutte était entre un régime qui ne sait plus se défendre et un parti qui ne recule devant rien pour le renverser. Pour s'écrouler le *Shogun* n'avait besoin que d'être abandonné à lui-même, l'intervention européenne ne fut que l'étincelle qui mit le feu aux poudres.

En 1853, le commodore américain Perry, à la tête d'une escadre de quatre navires de guerre, abordait au Japon. Le gouvernement américain lui avait donné les instructions suivantes : Faire un traité avec le Japon concernant la sécurité des personnes et des biens des Américains naufragés sur les côtes de l'Empire ; obtenir l'autorisation pour les navires américains de relâcher dans un ou plusieurs ports japonais, afin de s'y ravitailler ou d'exécuter les réparations nécessaires en cas d'avaries ; obtenir également l'ouverture de plusieurs ports au commerce américain.

La situation du *Shogun* était très précaire : refuser la demande du commodore Perry, c'était risquer une guerre avec les États-Unis ; y accéder, s'était se rendre suprêmement impopulaire, car il existait au Japon, depuis très longtemps, un parti réactionnaire important, défavorable aux étrangers. Le gouvernement de *Yedo*, très embarrassé et peut-être aussi un peu effrayé, tergiversa. Il demanda un délai de quelques mois au commodore de la flotte américaine, mit l'Empereur au courant de la situation et, par une circulaire envoyée à tous les *daïmios*, il leur demanda leur avis. Le résultat de la consultation fut que la majorité des chefs les plus importants se prononcèrent contre toute relation avec l'étranger. L'Empereur lui-même, par une lettre autographe adressée à quelques prêtres bouddhistes et shintoïstes, leur demanda de prier les dieux et de solliciter leur concours pour l'expulsion des barbares.

Sur ces entrefaites, la Russie envoya à *Nagasaki* quatre navires de guerre, sous le commandement de l'amiral Pontianni. Le *Shogun*, encore une fois, demanda un délai, et la réponse aux revendications russes fut ajournée. Mais, presqu'en même temps, le commodore Perry revenait à la charge, à la tête cette fois de huit navires de guerre. Après quelques hésitations, on conclut un traité avec les États-Unis, traité en vertu duquel le Japon ouvrait au commerce deux ports : *Shimoda* et *Hakodate*, et accordait l'établissement d'un consul américain à *Shimoda*. Six mois après, des traités analogues étaient conclus avec l'Angleterre, la Russie et la Hollande.

A la nouvelle de la conclusion de ces traités, l'irritation fut grande parmi les partisans de la politique d'exclusion. On accusa ouvertement le *Shogun* d'être de connivence avec les étrangers et d'être ainsi traître à

la patrie. Cette irritation fut portée à son comble lorsque, trois ans après, en 1858, les traités ci-dessus furent renouvelés. Les adversaires du *Shogunat* s'organisèrent ; forts de l'appui des deux grands clans féodaux du Japon, celui de *Satsuma* et celui de *Chosiou*, certains de la sympathie de l'Empereur, ils avaient établi la base de leurs opérations à *Kyoto*, et de là nouèrent des relations avec les *daïmios* ennemis de la famille des *Tokugawas*.

Le *Shogun* sent alors le péril de sa situation. Il essaye de couvrir les actes de son gouvernement de l'approbation de l'Empereur, et il envoie à la cour impériale un de ses officiers pour solliciter la confirmation des traités conclus avec l'étranger. Mais son envoyé, *Li-Kaumon-no-Kami*, est assassiné chemin faisant et le *Shogun* voit son isolement grandir de plus en plus, tandis que ses ennemis ne cessent de progresser. Par son appel précédent aux *daïmios*, le *Shogun* s'était fait un tort irréparable, car il avait ainsi appelé à la vie politique des hommes dont les sentiments ne lui étaient rien moins que favorables. Une des mailles cependant de ce système d'isolement qu'avait fondé le premier *Tokugawa*, une fois rompue, tout le système devait tomber. Les *daïmios*, tenus jusqu'alors en dehors de toute participation effective au gouvernement, veulent prendre leur revanche. Sans avoir égard aux règles, ils se rendent à *Kyoto*, tiennent des réunions où ils se concertent sur les mesures à prendre. Le *Bakoufou*, qui sent le pouvoir lui échapper des mains, n'ose plus exercer les répresailles sanglantes de jadis; il hésite, essaye de temporiser mais inutilement; la réaction est trop forte et son existence n'est plus qu'une question de jours, virtuellement même il a cessé d'exister.

Cependant l'effervescence du sentiment populaire contre les étrangers n'a pas diminué, bien au contraire, et le cri de : « Mort aux étrangers ! » retentit partout. En 1862,

quatre officiers de marine anglais sont tués par les vassaux du clan de *Satsuma*. A la nouvelle de cet attentat, d'après les instructions reçues de son gouvernement, le ministre d'Angleterre envoie au *Shogun* un ultimatum ainsi conçu : « Le *Bakoufou* fera ses excuses au gouvernement et payera une indemnité de 100,000 livres sterling; les assassins seront punis et le chef du clan de *Satsuma* payera aux veuves et orphelins des victimes une indemnité de 10,000 livres sterling. Sur le refus du chef féodal d'accéder à cet ultimatum, l'escadre anglaise bombardera les forteresses de *Kagoshima*, le chef-lieu du clan. » Un an après, pour répondre aux provocations du clan de *Chyoshiou*, l'escadre internationale détruit les forts de *Simonoseki* et oblige le chef féodal à payer une indemnité de plus de trois millions de dollars.

Ces deux défaites successives furent une leçon excellente pour les Japonais. Ils conçurent la folie de leurs préjugés contre les étrangers; l'Empereur accorda la ratification des traités et la bonne entente avec les puissances européennes fut établie dès ce jour. Le *Shogun*, convaincu de l'inutilité d'une résistance plus longue, conscient que la seule gloire possible dans les guerres civiles est celle de les terminer le plus vite, influencé également par les sages conseils du prince de *Tsa*, donna, le 14 octobre 1867, sa démission. L'unité de pouvoir est ainsi rétablie, et le 3 février 1868 l'organisation définitive du nouveau gouvernement était promulguée.

Il comprenait un conseil supérieur et sept départements ministériels dont les attributions complexes éloignent toute idée de séparation des pouvoirs. Cependant, un grand pas avait été fait; le régime adopté contenait, à l'état embryonnaire, le régime actuel. L'élément représentatif faisait pour la première fois son apparition dans l'histoire vingt-six fois séculaire du Japon, car il

était fondé une assemblée délibérante dont les membres étaient délégués par les chefs de clans.

Le conseil supérieur, toujours présidé par le prince impérial, héritier présomptif de la couronne, comprenait deux espèces de membres : les conseillers en service ordinaire ou *gizios*, et les conseillers extraordinaires ou *sangos*. Les *gizios* seuls avaient voix délibérative. Ils discutaient et votaient toutes les mesures que le gouvernement se proposait de prendre. En règle générale, ils détenaient encore la plupart des portefeuilles ministériels. Le pouvoir central pouvait nommer à volonté de nouveaux conseillers, à condition, toutefois, de les prendre parmi les nobles, les chefs féodaux et les princes de sang.

Les *sangos* assistaient au conseil à titre consultatif; ils donnaient au gouvernement leur avis sur toutes les questions soumises par lui au conseil.

Les sept départements ministériels établis par les ordonnances du 3 février 1866 étaient les suivants :

1. Département des cultes;
2. Id. de l'intérieur;
3. Id. des affaires étrangères, du commerce et de l'instruction publique;
4. Département de la guerre et de la marine;
5. Id. des finances;
6. Id. de la justice;
7. Id. des renseignements législatifs.

L'assemblée législative ou *sita-no-gizicho*, établie sous le conseil supérieur, n'était, de fait, qu'une institution consultative, mais comme elle était basée sur l'idée représentative, c'est de cette assemblée que nous allons voir sortir, après maintes transformations, le régime parlementaire d'aujourd'hui.

Pour le recrutement des membres du *Sita-no-gizicho*, on

avait partagé le pays en trois sortes de circonscriptions, en prenant comme base, le rendement en riz du territoire. Les chefs des clans dont le rendement dépassait 400,000 *Kokus* avaient le droit d'envoyer à l'assemblée trois vassaux; si le rendement était inférieur à 400,000 *Kokus* et supérieur à 10,000, les chefs féodaux envoyaient deux représentants, et enfin tous les propriétaires des clans ayant un rendement inférieur à 10,000 *Kokus* avaient droit chacun à un représentant.

Un mois après, l'Empereur entouré de toute la famille impériale, des nobles, des seigneurs féodaux et des hauts fonctionnaires du gouvernement, prononçait le serment suivant, qui peut être considéré comme la loi fondamentale de l'Empire :

« Pour accomplir une réforme qui n'a jamais eu lieu dans l'histoire de notre pays et pour déterminer les principes fondamentaux de notre règne, qui ont pour but d'assurer le bonheur et la prospérité de nos sujets, nous, Empereur, jurons au nom de tous les dieux du ciel et de la terre :

» 1° Que le système de l'assemblée délibérative sera adopté et que toutes les mesures seront prises en conformité de l'opinion publique;

» 2° Que les projets de réformes seront exécutés par les efforts réunis des gouvernants et des gouvernés;

» 3° Que l'on s'efforcera de satisfaire les nobles, les guerriers et le peuple en général, et de les amener à préférer le nouveau régime;

» 4° Que les préjugés et usages préjudiciables des temps anciens seront abandonnés et que la justice sera la seule règle de conduite à l'avenir;

» 5° Que les nouvelles idées seront puisées dans le monde entier et que la gloire de l'Empire en sera augmentée. »

Cependant ces réformes, si modérées qu'elles étaient, et si peu démocratique que fut leur aspect, trouvèrent des adversaires forcenés dans les partisans du vieil état de choses. Le Japon nouveau qui surgissait à l'horizon, libéral ou constitutionnel, sinon en réalité, du moins en apparence, était pour ces fanatiques partisans du droit divin et de l'absolutisme une véritable déchéance. Les mécontents, dirigés par quelques princes et barons féodaux, incitèrent l'ancien *Shogun* à la rébellion; autour de lui se groupèrent rapidement les *samouraïs* et cette partie de la noblesse dont l'existence était subordonnée à la sienne. Dans leur haine aveugle, les admirateurs de l'ancien régime allaient même jusqu'à agiter la question de la possibilité d'une intervention française. Ils représentèrent au *Shogun* que ses forces étaient de beaucoup supérieures à celles de leurs adversaires, que toutes ses troupes étaient déjà armées à l'européenne et qu'il avait à sa disposition les navires de guerre que le Japon venait d'acquérir.

Mais le *Mikado* prit les devants. Le 4 avril, les envoyés impériaux, munis de pleins pouvoirs, arrivèrent à Yedo et délivrèrent au *Shogun* l'édit impérial suivant: « *Keiki* s'est insurgé contre la Cour. Il a aggravé sa faute en faisant feu contre la capitale et, pendant plusieurs jours, contre la bannière impériale. L'armée du gouvernement a été envoyée pour le punir. Depuis, il a témoigné du repentir et a reconnu sa faute. Ses ancêtres ont rendu de grands services en gouvernant le pays depuis 200 ans, et le dernier prince de Mito a bien servi la cause impériale. Tenant compte de ces considérations, Sa Majesté usera de clémence, à la condition que l'arrangement suivant sera observé :

1° *Keiki*, le *Shogoun*, se retirera dans son château fort de Mito et vivra dans la réclusion ;

2° Le château-fort de Yedo sera livré à l'Empereur;

3° Les navires de guerre et les armes à feu seront rendus; ces dernières seront plus tard restituées en partie;

4° Les vassaux se retireront ou se constitueront prisonniers. Les personnes qui ont assisté *Keiki* sont coupables d'offense flagrante. Elles méritent un châtiment exemplaire mais, dans sa clémence, l'Empereur leur fait grâce de la vie. Les punitions à infliger seront publiées plus tard.

A ces conditions, la sentence de mort est commuée et le nom et la famille de *Keiki* seront continués. »

Le *Shogun* accepta sans hésiter ces différentes conditions. Il partit immédiatement pour *Mito* et depuis lors il ne prit plus jamais la parole que pour encourager ses vassaux à rentrer dans l'obéissance. La soumission du *Shogun* entraîna la soumission de la grande majorité des rebelles. Les insurgés qui persistaient dans leur attitude révolutionnaire furent battus les uns après les autres, et un an ne s'était pas écoulé que la guerre civile était déjà terminée.

Le calme une fois rétabli dans le pays, l'Empereur ne tarda pas à réaliser les promesses qu'il avait faites antérieurement à son peuple. Aidé par d'habiles conseillers, il modifia profondément l'organisation gouvernementale dans un sens plus libéral. Le conseil supérieur fut remplacé par le gouvernement central ou *Dazyokan*. Ce *Dazyokan*, qui exerçait tous les pouvoirs, était divisé en sept départements ministériels analogues à ceux que nous avons vus plus haut. Mais la modification la plus importante était celle qui transformait le département législatif en instituant deux Chambres : la Chambre haute et la Chambre basse. Les prérogatives de ce département délibératif étaient tout autres que celles de la première

assemblée. La Chambre devait voter les projets de lois, prendre les mesures politiques et administratives importantes; elle était également investie du droit de conclure les traités, de déclarer la guerre et de faire la paix. Toutefois, la plupart de ces attributions ne revenaient qu'à la Chambre haute, la Chambre basse était restée, comme antérieurement, un Conseil consultatif pur et simple.

La Chambre basse était appelée, de par la loi, à donner son avis sur les matières suivantes quand, bien entendu, elles lui étaient soumises par la Chambre haute : impôts, traités internationaux, déclarations de guerre, conclusion de paix, contestations entre clans féodaux, dépenses militaires, établissement de fortifications et d'arsenaux, voies de communication, monnaies, poids et mesures, etc.

Cependant les législateurs japonais avaient été trop vite en besogne et, heureusement pour le pays, ils reconnurent à temps leur méprise. Leur constitution s'inspirait de l'esprit de la constitution américaine, et poussait aussi loin qu'elle le principe de la séparation des pouvoirs. La pratique ne tarda pas à démontrer qu'il y avait incompatibilité entre les institutions du Nouveau-Monde et les besoins actuels du Japon. Un nouveau décret vint modifier l'organisation ci-dessus. Le siège du gouvernement fut transféré de *Kyoto* à *Yedo*, appelée depuis *Tokio*, qui devint la capitale de l'Empire. Les clans féodaux reçurent une organisation uniforme et obligatoire. Aux chefs des clans féodaux qui, jusqu'alors, avaient pu administrer leurs domaines à la manière des rois absolus, on adjoignit les quatre fonctionnaires suivants, dont les plus importants devaient être nommés par le pouvoir central :

1° Des administrateurs ou *sisseis* chargés de surveiller tous les fonctionnaires locaux et d'aider le chef du clan;

2° Des conseillers ou *sansseis*, dont le titulaire du clan

devait prendre conseil pour toute mesure administrative, judiciaire ou législative qu'il désirait prendre;

3° Des délégués publics choisis, cette fois, par le chef féodal;

4° Des directeurs privés chargés de s'occuper des intérêts propres et de la comptabilité des chefs féodaux.

Le système héréditaire suivi jusqu'alors pour la nomination des fonctionnaires, fut également aboli Les chefs de clan conservèrent le droit de nommer aux différentes fonctions locales, mais ils durent recevoir l'approbation de l'autorité supérieure.

Le nombre des départements ministériels fut augmenté et porté de sept à onze.

La constitution de la Chambre des représentants fut complètement changée. Aux représentants des clans on ajouta les fonctionnaires des divers départements ministériels et des représentants des écoles supérieures de *Tokio*. En outre, les clans féodaux qui jusqu'alors avaient eu droit à un nombre de délégués proportionné à leur importance, furent tous mis sur le même pied et n'eurent plus droit qu'à un seul représentant. Par cette mesure, on atteignait le double résultat très important que voici : on diminuait considérablement l'influence des clans principaux et on élevait fortement le niveau de la Chambre.

C'est alors qu'il se produisit un événement analogue à celui que nous présente l'histoire de la Révolution française. Le Japon eut sa nuit du 4 août. Le 23 janvier 1869, les chefs féodaux des quatre clans du *Satsouma*, de *Chyoshiou*, de *Tossa* et de *Hiz* font paraître un manifeste dans lequel ils déclarent être prêts à renoncer à tous leurs privilèges, à rendre au pouvoir central la souveraineté de leurs clans et à abandonner tous leurs droits héréditaires. Voici, du reste, la traduction de ce document

politique à jamais célèbre dans les annales du Japon : « Dans notre opinion, le gouvernement ne doit pas perdre un instant. La grande force ne peut pas être déléguée un jour de plus. Depuis dix mille ans que vos ancêtres célestes ont fondé le pays, le pouvoir est resté dans votre famille impériale. Le Japon est l'Empereur. Chaque homme est son sujet. L'ensemble constitue le grand tout. En conférant le rang et la propriété, l'Empereur gouverne le peuple. C'est lui qui donne et qui retire. De nous-même, nous ne pouvons prendre une parcelle de terre; c'est ce qui constitue la grande force. Autrefois l'Empereur gouvernait le pays que la mer entoure comme d'une ceinture; la sagesse impériale planait sur le Japon, s'appuyant sur le grand tout et la grande force; la confiance et la propriété étant soutenues, il y avait prospérité sous le ciel. Au moyen âge, les mailles du filet ont été relâchées, de sorte que les hommes, se moquant de la grande force et luttant pour le pouvoir, ont négligé l'Empereur. Beaucoup ont cherché à s'approprier le peuple et à voler la terre. Les conquêtes ont suivi les batailles; le vol et la rapine ont été à l'ordre du jour. Lorsque le grand tout qui aurait dû être préservé, et la grande force qui aurait dû être maintenue, ont été négligés, il n'y a plus eu moyen d'empêcher les malheurs.

» Les traîtres se sont encouragés les uns les autres, de telle sorte que les forts ont dépouillé et volé les faibles. Les chefs ont annexé province sur province pendant que les inférieurs se réservaient des milliers de vassaux. Au-dessus d'eux s'est élevé le *bakoufou*, partageant les territoires et les hommes entre ses créatures, selon son bon plaisir, dans le but d'asseoir et de consolider sa propre puissance. Aussi, l'Empereur portait-il un vain titre, et l'ordre naturel des choses étant renversé, chacun regardait le *bakoufou* comme le dispensateur de la joie

et du chagrin. Depuis plus de six cents ans, les eaux ainsi détournées de leur cours ont inondé la terre et atteint le ciel. Pendant ce temps, le *bakoufou* a usurpé le nom et l'autorité du souverain pour dissimuler les traces de ses rapines sur les territoires ; les hommes se servaient en aveugles du nom de l'Empereur, car les devoirs d'un vassal envers son souverain ne peuvent être oubliés après dix mille ans.

» Aujourd'hui le grand gouvernement a été restauré, et l'Empereur reprend la direction des affaires. C'est un événement immense. Nous avons le nom, il nous faut avoir la chose. Notre premier devoir est de montrer brillamment notre foi et de prouver notre loyauté. Quand la lignée des *Tokugawas* s'est fondée, elle a partagé le pays entre ses parents. Beaucoup d'entre eux ont ainsi jeté les bases de la fortune de leurs familles. Ils ne se sont pas demandé si les hommes et les terres qui leur étaient concédés étaient un cadeau de l'Empereur. Jusqu'à l'heure actuelle ils ont continué à hériter de ces terres. D'autres ont déclaré que ces dépouilles étaient la récompense due à leurs piques et à leurs arcs, que s'ils étaient entrés dans les magasins, s'ils y avaient volé des trésors, ils se seraient enrichis, grâce à la valeur des soldats qui les entouraient, pour lesquels d'ailleurs ils avaient risqué leur vie. Mais ceux qui entrent dans les magasins sont considérés par tous comme des voleurs; pourquoi ceux qui s'approprient les terres et les hommes ne sont-ils pas regardés avec mépris? C'est comme cela que se confondent et se perdent les notions de la loyauté et de la bonne foi.

» Maintenant, les hommes cherchent un gouvernement entièrement nouveau; le grand tout et la grande force ne peuvent être prêtés ni usurpés. La terre sur laquelle nous vivons appartient à l'Empereur. De quel droit

pouvons-nous les déclarer nôtres. Nous tendons avec respect la liste de nos possessions et les rôles de nos hommes, en priant l'Empereur de récompenser largement ceux auxquels une récompense est due, de priver de leurs revenus ceux qui ont mérité d'être punis. Que des ordres impériaux modifient ou remanient les territoires de tous les clans. Que tout émane de l'Empereur : les codes civils et criminels, les lois militaires, depuis les règlements sur les uniformes jusqu'à la construction des machines de guerre. Que toutes les affaires de l'empire, grandes et petites, relèvent de lui. Que la politique intérieure soit rétablie sur sa vraie base. Alors le Japon prendra son rang à côté des autres pays du monde.

» Tel est le devoir urgent de l'Empereur, comme c'est celui de ses serviteurs et de ses enfants. Malgré notre bassesse et notre manque de bon sens, nous osons ainsi offrir l'humble expression de notre loyauté, et nous prions le soleil de l'éclairer de ses plus brillants rayons. C'est avec crainte et respect que nous nous inclinons pour rendre hommage à Sa Majesté, nous déclarant prêts à offrir notre existence en témoignage de notre foi. »

Nous avons tenu à donner in-extenso le manifeste des barons féodaux, car aucun document ne peut mettre davantage en lumière les intentions des dirigeants japonais. Spontanément ils marchent au-devant de l'ère nouvelle et d'eux-mêmes ils font disparaître le plus grand obstacle à la politique centralisatrice du gouvernement. L'Empereur consulta immédiatement les deux cent soixante-seize *daïmios* de son royaume. A la date du 16 avril, deux cent cinquante-neuf d'entre eux avaient déjà offert de rendre leurs territoires et leur autorité, dix-sept seulement avaient pris le parti du silence. L'héroïque décision des *daïmios* était donc, en principe, admise. Le 17 juin, un décret impérial vint ratifier les mesures prises volon-

tairement par les barons féodaux. Aux termes de ce décret, acte de décès de la féodalité japonaise, les *daïmios* restaient temporairement les gouverneurs de leurs provinces, mais l'Empereur se réservait le droit d'approuver toutes les nominations locales. Toute distinction était supprimée entre la noblesse de cour et la noblesse militaire. Les qualifications de *Kugés* et de *daïmios* n'étaient plus que des appellations historiques n'impliquant aucune prérogative spéciale. Les revenus des *daïmios* devenaient des soldes. Les payements des fonctionnaires, des rentes des *samourais* et des dépenses d'ordre public restaient à charge de l'État; le dixième des sommes disponibles allait au seigneur, et le surplus au Trésor impérial.

Trois mois après, un second décret venait compléter le précédent et réorganiser, pour la seconde fois, le clan féodal. Le résultat immédiat de ces deux mesures fut la modification radicale du régime politique du pays. A partir de ce moment, le Japon va avoir son régime administratif unique.

Continuant sa politique centralisatrice, le gouvernement voulut faire disparaître jusqu'aux dernières traces de l'ancien régime. Il prétendit refondre de fond en comble les divisions territoriales de l'empire, supprimer le clan, la division territoriale, gouvernée par le *daïmio*, et la remplacer par le *Ken* ou préfecture.

Le 29 août, le message suivant est adressé à tous les *daïmios :* « Nous sommes d'avis qu'à une époque de réforme radicale comme celle-ci, nous désirons protéger et tranquilliser notre peuple et nous maintenir à l'extérieur sur un pied d'égalité avec les nations étrangères; les mots doivent en réalité correspondre à ce qu'ils signifient, et le gouvernement du pays dériver d'un seul centre. Il y a quelque temps nous avons donné notre sanction

au projet par lequel tous les clans nous rendaient leurs registres, et nous avons nommé des *chy*, chaque *daïmio* devant remplir les devoirs de cette charge.

» Mais grâce au maintien du vieux système pendant plusieurs centaines d'années, dans bien des cas le mot seul a été prononcé et la réalité n'a pas été obtenue. Comment, dans de pareilles circonstances, nous est-il possible d'accorder protection et tranquillité au peuple et de maintenir l'égalité avec les puissances étrangères ? Regrettant profondément cet état de choses, nous abolissons complètement les clans et nous les convertissons en *ken*, afin de supprimer les dépenses inutiles, d'arriver à accomplir notre œuvre convenablement, de faire cesser la mauvaise disposition d'un gouvernement émanant de plusieurs centres. Vous autres, nos serviteurs réunis, prenez à cœur notre volonté. »

Cela étant, tous les obstacles importants à la politique centralisatrice du *Mikado* avaient disparu, et l'on pouvait dire que le Japon avait effectué en une dizaine d'années une transformation qui avait exigé plus de deux siècles à la vieille Europe, et cette transformation s'était réalisée pacifiquement.

Toutefois, la tâche du pouvoir central n'était pas accomplie et cette tâche, comme bien on le conçoit, était des plus ardue. A la place de l'ancienne féodalité, aujourd'hui disparue, il fallait introduire, ainsi que l'Empereur l'avait promis, un système constitutionnel à l'européenne, un véritable régime représentatif. Toutes les institutions anciennes avaient été détruites et celles qui subsistaient encore n'étaient plus que des anachronismes incompatibles avec le nouvel état de choses.

Il fallait former une armée, construire une flotte, créer des institutions communales et provinciales, percevoir les impôts, renouveler complètement l'outillage écono-

mique de la nation, rétablir la tranquillité dans le pays et réorganiser entièrement, sur des bases nouvelles, l'administration et les services publics.

Mais le gouvernement fut à la hauteur de sa mission. De 1870 à 1880 toute une suite de réformes importantes furent introduites. On commença par faire une loi sur l'état civil du Japon. L'enregistrement des naissances, des décès et des professions, confié jusqu'alors aux prêtres bouddhiques et shintoïstes, fut remis aux fonctionnaires publics.

La réforme de l'organisation de l'état civil permit au gouvernement de procéder à deux autres réformes qu'il avait fort à cœur et qui, du reste, étaient par elles-mêmes des plus importantes. Sous l'ancien régime, chacun des clans jouissait de l'autonomie militaire la plus complète ; il en résultait une absence absolue de toute organisation militaire nationale. Un décret du 13 novembre 1870 établit le système de la conscription et, par suite, la fusion des soldats de tous les clans. Une nouvelle loi fut promulguée un peu plus tard et le service devint personnel et obligatoire : « Tout le monde a les mêmes devoirs envers l'État. En conséquence, les jeunes gens âgés de 20 ans dans les quatre classes de la population, seront enrôlés sur les registres militaires, et devront se tenir prêts au premier appel. »

Le système financier subit, à son tour, des transformations radicales. Le gouvernement mis à la tête des affaires en 1860 ne savait pas ce que c'était qu'un budget. De toutes pièces il avait été obligé d'improviser un système financier. La tâche était immense : il fallait créer un ministère des finances, unifier les recettes et les dépenses, convertir le papier-monnaie des clans, créer un étalon, trouver des ressources pour payer les indemnités dues aux puissances, les frais de la guerre civile, pour con-

struire des chemins de fer, des arsenaux, des navires de guerre, pour indemniser les *daïmios* et les *samouraïs* expropriés. L'année 1871 vit plusieurs de ces réformes s'accomplir. On crée un ministère des finances et on procède à l'unification des recettes et des dépenses. Les provinces cessent de verser au Trésor l'excédent de leurs recettes sur leurs dépenses; la loi les oblige à verser la totalité du produit de leurs impôts. En 1873, on procède à un timide essai de budget, mais ce ne sera que deux ans plus tard que le Japon possèdera un budget effectif. L'étalon d'argent est adopté et la monnaie des clans supprimée. En 1875 a lieu la réforme des impôts, et en particulier de l'impôt foncier. Désormais les revenus cessent d'être évalués en kokus de riz; la valeur cadastrale de la terre n'est plus établie d'après la quantité de riz produite, mais d'après son étendue.

Sur ces entrefaites, un différend très aigu se produisit entre les membres du gouvernement et arrêta, pour quelque temps du moins, l'ère des réformes. Jusqu'alors les principaux hommes d'État japonais avaient marché la main dans la main, laissant de côté leurs opinions et leurs idées personnelles. Mais le moment des difficultés passé, le besoin de se serrer les coudes ne se faisant plus sentir, leurs tendances personnelles se firent jour; la désunion la plus complète se produisit et l'on vit apparaître, très accentués, très bien marqués déjà, les deux opinions, les deux partis qui se partagent encore aujourd'hui le Japon.

L'un de ces partis était l'impérialisme et avait comme motto : *Greater Japan*. Recrutés parmi l'élément militaire et naval, les vieux patriotes conservateurs jaloux des gloires du vieux Japon en ruines, les impérialistes trouvaient, d'une part, qu'on avait été assez loin dans le mouvement réformateur et que, d'autre part, il fallait

chercher à étendre autant que possible l'influence du Japon à l'extérieur, et cela par tous les moyens. Le second parti était le parti progressiste visant, avant tout, à l'organisation intérieure de l'empire, incliné aux réformes et grand admirateur de l'Europe, ne croyant plus à des coutumes surannées et décidé à briser tous les obstacles qui enchaînaient le Japon à une vieille civilisation.

La scission définitive s'était à peine produite, qu'une occasion surgit, pour les impérialistes, de réaliser une partie de leur programme politique. La Corée, anciennement tributaire de l'empire du Soleil-Levant, refusait d'entrer en relations avec le Japon. *The land of the morning calm*, le pays de la sérénité du matin, refusait énergiquement de sortir de sa léthargie quinze fois séculaire. En dépit du mauvais état des finances et des ressources militaires restreintes, l'élément impérialiste l'emporta dans les conseils de la Couronne. Une flotte japonaise fut finalement envoyée dans les eaux coréennes et le gouvernement de Séoul dut consentir, bien qu'avec la plus grande répugnance, à entrer en relations avec ses voisins. Un traité de commerce fut signé; trois ports furent déclarés ouverts au Japon et un plénipotentiaire japonais put résider à Séoul.

Les impérialistes, toutefois, n'avaient dû leur victoire qu'à la circonstance toute fortuite de l'absence des chefs du parti progressiste, lesquels avaient été envoyés en Europe pour différents motifs par le *Mikado* et surtout dans le but d'étudier, d'une manière aussi approfondie que possible, les institutions civiles et politiques des diverses nations du continent, leur fonctionnement et les différentes conditions de ce fonctionnement.

De retour dans leur pays, les progressistes, qui, d'ailleurs, représentaient l'élite intellectuelle de l'empire, eurent vite fait de gagner entièrement le *Mikado* à leurs

idées. Une crise ministérielle se déclara et les cinq membres *jingoistes* (1) du Cabinet, ou *Dajyokan*, donnèrent leur démission.

De nombreux fonctionnaires civils et militaires suivirent l'exemple de leurs chefs. On vit les démissions pleuvoir tant dans l'armée que dans la marine. Le pays tout entier suivait avec anxiété le mouvement. Pour un moment on crut une seconde guerre civile imminente et le gouvernement, en prévision de l'événement, se tenait prêt Mais, à la stupéfaction générale, on vit l'opposition opter pour les moyens de résistance pacifiques et présenter, elle, opposition conservatrice, pour ne pas dire réactionnaire, une proposition de constitution d'une assemblée représentative issue du suffrage populaire !

La proposition des impérialistes, publiée aux quatre coins de l'empire, rencontra, faut-il le dire, l'approbation générale du peuple, mais ce fut tout. Le gouvernement, bien inspiré, repoussa énergiquement toute idée d'établissement immédiat d'une assemblée représentative ; il répondit que l'entreprise était prématurée, parce que le peuple japonais n'était pas encore assez avancé pour pouvoir utiliser sagement le système représentatif.

Devant le succès tout platonique de la résistance pacifique, les impérialistes changèrent leur fusil d'épaule et eurent recours à la résistance à main armée. *Yeto*, le chef impérialiste de *Sago*, attira à lui tous les partisans de l'ancien régime par la promesse du rétablissement du régime féodal; les militaires et les marins par la perspec-

(1) Il semble que ce terme, sur lequel on a tant discuté déjà, sont d'origine japonaise, — c'est du moins la prétention des sujets du *Mikado*. Il ne serait autre que le nom de l'impératrice *Jingo*, qui fit, au III^e siècle, la conquête de la Corée.

tive d'une prompte expédition en Corée, et tous les Japonais fanatiques, ennemis des étrangers, par la promesse de l'expulsion de ceux-ci. Mais *Yeto*, contre toutes ses prévisions, ne fut pas suivi par ses collègues, que contenaient d'ailleurs les troupes gouvernementales. Il fut, au contraire, abandonné par tous et la rébellion ne tarda pas à être réprimée.

Entretemps, le gouvernement marchait de l'avant dans la voie des réformes. L'organisation antérieure avait été modifiée par deux décrets impériaux et présentait l'aspect suivant :

Le *Mikado* se voyait assisté d'un cabinet ou *dajyokan*, divisé en trois chambres. La première chambre ou *seün*, comprenait ordinairement de dix à treize membres, soit le premier ministre, deux ministres à portefeuille et des conseillers dont le nombre ne pouvait pas dépasser dix. La deuxième chambre ou *saïn* était exclusivement composée de fonctionnaires de nomination impériale, et la troisième ou l'*ouïn*, beaucoup moins importante que les deux précédentes, se composait des chefs des divers départements, des directeurs et autres hauts fonctionnaires ministériels. Les attributions de ces trois chambres étaient très différentes. L'*ouïn* n'était convoquée qu'occasionnellement par un édit spécial du *Mikado*, et tous ses pouvoirs consistaient à donner son avis sur les questions purement administratives qui lui étaient soumises. Le *saïn* avait des attributions beaucoup plus considérables. A lui revenait, entre autres, la confection des projets de loi. Enfin, le *seün* était un véritable département législatif. Il discutait toutes les propositions législatives et les questions d'ordre administratif. Ses délibérations, pour avoir force de loi, n'avaient plus qu'à être munies de la sanction de l'Empereur, laquelle, quoique toujours libre, n'était de fait jamais refusée, les

membres *seün* étant toujours des conseillers fidèles de l'Empereur.

En dessous du cabinet ou *dajyokan* fonctionnaient, comme précédemment, les neuf départements que nous avons vus plus haut.

L'année de la rébellion de *Yeto*, le gouvernement, tout en refusant l'établissement immédiat d'une assemblée législative pour les motifs que nous avons exposés, mais voulant faire cependant l'éducation de la nation, fit paraître un édit proclamant la réunion annuelle des gouverneurs de province. Dans leur préambule, les ministres déclaraient que les gouverneurs tiendraient lieu des représentants élus du peuple, et qu'ils auraient des attributions législatives. La mesure était plutôt platonique et ne pouvait satisfaire le peuple. D'une part, les gouverneurs, étant nommés par l'Empereur, n'avaient en rien le caractère représentatif, et, d'autre part, leur pouvoir législatif était limité aux lois administratives pures. Cette Diète, d'un genre tout spécial, ne fut d'ailleurs pas réunie. Un nouveau différend surgi entre l'Empire du Ciel et l'Empire du Soleil détourna l'attention du public.

Un édit impérial du 14 avril 1875 vint, une fois de plus, remanier profondément l'organisation politique de l'Empire et, cette fois encore, dans un sens plus libéral, plus constitutionnel. Les deux Chambres *saïn* et *ouïn* du *dajyokan* étaient supprimées. Le *seün* seul était maintenu et conservait une partie de ses attributions législatives. Le *saïn* et le *ouïn* étaient remplacés par un sénat et une cour de cassation. Le résultat de ce nouvel édit fut d'amener une certaine séparation des pouvoirs : à la Cour de cassation, en effet, était réservé le pouvoir judiciaire; le Sénat avait des attributions législatives, et le *dajyokan*, malgré le reste du pouvoir législatif qu'il déte-

nait toujours, était principalement chargé du pouvoir exécutif.

Remarquons cependant que si le *Mikado* marchait dans une voie de plus en plus démocratique, c'était avec une lenteur extrême, pour ne pas dire excessive. La composition et les attributions du nouveau Sénat nous en donnent une preuve de plus. Aux termes de la loi, le Sénat se composait d'un président, d'un vice-président, de deux commissaires généraux chargés de surveiller le bureau du dit Sénat, et de membres de nomination impériale.

Les attributions du Sénat étaient très limitées. Il votait bien, il discutait, il est vrai, tous les projets de loi qui lui étaient soumis par le cabinet; il avait même le droit d'amendement, celui de recevoir des pétitions et de donner son avis au trône sur certaines matières, mais une distinction faite par le décret impérial lui-même réduisait tous ces pouvoirs à bien peu de chose. Le décret constituant le Sénat classait les matières législatives en deux grandes catégories. Pour la première, le Sénat avait à intervenir comme pouvoir législatif; pour la seconde, il n'intervenait que comme pouvoir consultatif. Or, la ligne de démarcation entre les deux catégories n'avait pas été tracée par l'édit; il laissait ce soin au cabinet, lequel, par conséquent, avait toujours à décider si tel ou tel projet rentrait dans les attributions du Sénat ou dans les siennes propres.

Et chose étrange, cette lenteur extrême, cette sage prudence, continuèrent à apparaître aux vieux conservateurs comme des excès démagogiques. Le parti conservateur eut alors une dernière convulsion. Le vieux maréchal *Saïgo*, l'ancien généralissime des armées impériales, se mit à la tête des insurgés et, appuyé par 18,000 *samouraïs* du clan de *Satsouma*, il partit pour *Tokio* afin de déli-

vrer l'Empereur, tenu prisonnier par de mauvais conseillers, et ne pouvant plus jouir de la liberté de ses décisions. Les révoltés firent des prodiges de valeur et pour un moment on put croire à leur succès et au retour du Japon à l'ancien régime. Ce ne fut qu'après une sanglante campagne de six mois que le général *Arisugawa* et l'amiral *Ito* vinrent à bout de l'insurrection. Le vieux maréchal, vaincu et couvert de blessures, tendit son sabre à son aide-de-camp *Hemmi,* auquel il réservait l'honneur de le décapiter; ensuite ses officiers et *samouraïs* survivants se tuèrent jusqu'au dernier sur son cadavre. Il y avait eu de chaque côté de 6,000 à 7,000 morts et de 10,000 à 11,000 blessés. L'expédition avait coûté au *Mikado* 105,000,000 de francs.

Cette lutte héroïque fut le dernier épisode de la résistance du Japon féodal à la pénétration des idées modernes. Le parti réactionnaire ne disparaîtra pas; sa haine pour les idées européennes, le cri de guerre qu'il poussait lors de sa rébellion : « Mort aux étrangers! » tout cela subsistera encore, — la tentative d'assassinat du tsarewitch, en 1895, en est une preuve, — mais il verra sa faiblesse extrême, l'inanité de ses prétentions, et ne se risquera plus ouvertement à lutter à main armée contre le Japon nouveau.

Les derniers obstacles vaincus, le gouvernement put continuer ses réformes. En 1878, il posa les bases des institutions provinciales. Il instituait un conseil provincial élu par le peuple, fixait les conditions d'électorat et d'éligibilité et déterminait les attributions du conseil. A côté de celui-ci, il établissait une sorte de députation permanente. Nous passons très rapidement sur ce sujet parce que nous devons l'étudier plus loin au chapitre des institutions provinciales. Qu'il nous suffise de faire remarquer que, par cette mesure, le système représentatif

était introduit au Japon. L'Empire du Soleil avait franchement abandonné l'absolutisme pour lui substituer le régime constitutionnel.

Mais si le Japon ancien avait conservé d'assez nombreux partisans, les admirateurs du Japon nouveau les dépassaient considérablement, tant par le nombre que par la qualité. Considérant l'Europe comme un idéal, ils auraient voulu voir le gouvernement marcher à toute vapeur dans la voie des réformes radicales. « Il en est, disaient-ils, qui s'opposent à l'établissement du système représentatif, en disant que le système actuel des pays occidentaux est le résultat graduel des événements politiques antérieurs, et qu'il est ridicule pour le Japon d'adopter ce système sans aucune considération historique. Nous sommes excessivement étonnés d'entendre cet argument de la part des personnages qui ont adopté ou plutôt encouragé les sciences, les arts et l'industrie d'origine occidentale. Une simple machine à vapeur est le résultat d'études scientifiques pendant de longues années. Aujourd'hui, nous importons toutes les inventions scientifiques et artistiques des pays occidentaux, sans attendre une semblable invention des Japonais. Pourquoi ne pourrions-nous pas adopter le régime représentatif seul ? Doit-on attendre pour l'établissement d'une compagnie de navigation de bateaux à vapeur jusqu'au moment où un Japonais inventera la machine à vapeur, ou pour la construction de fils télégraphiques, jusqu'au moment où un autre Japonais inventera l'application de l'électricité dans ce but ? Les pays occidentaux ont mis de longues années avant d'arriver au système représentatif actuel, parce qu'ils n'avaient pas d'exemple à suivre, mais cela ne doit pas empêcher le Japon d'adopter immédiatement ce qui est utile et profitable pour le progrès général du pays. »

Ces radicaux firent dans le pays une propagande effrénée en faveur de leurs idées. Ils établirent des associations politiques dans les grands centres du pays, et à l'instigation du comte *Itagaki*, ils établirent à *Osaka*, la Manchester japonaise, un comité central composé de trois représentants de chaque association, chargé de surveiller le gouvernement et d'examiner toutes les mesures prises par le cabinet. En même temps ils faisaient circuler des pétitions monstres dans l'empire, tendant à recueillir les adhésions de tous les partisans de l'établissement immédiat d'une assemblée législative.

Une bonne partie du pays était dans l'effervescence. *Okoubo*, l'un des grands auteurs de la restauration, mourait assassiné par les mécontents. Les *samouraïs* d'*Itagaki* et des autres nobles révoltés se mettaient de la partie et des émeutes éclataient dans les principales villes de l'Empire. Le comte *Okuma*, premier ministre, s'efforça de tenir tête à l'orage, mais en vain. Le 12 octobre 1881, le cabinet tout entier donna sa démission et la situation se trouva tellement tendue que l'Empereur se vit obligé d'intervenir en personne. Un rescrit impérial vint donner satisfaction aux mécontents. Il accordait les institutions représentatives demandées, fixait la première convocation de la Diète impériale à 1890, mais en même temps rappelait les exaltés au sentiment de la réalité : « Quand j'étudie, disait le *Mikado*, l'état d'esprit de mon peuple, je constate avec regret que ses tendances le portent à vouloir réaliser des réformes radicales dans la société, au détriment de l'ordre et de la paix intérieure de mon royaume. Dans ces conditions, et en raison des dispositions particulières de mes sujets, toute tentative d'agitation doit être considérée comme une atteinte à la tranquillité publique et une entrave à l'accomplissement des desseins de mon gouvernement. Le moment me

paraît venu de dissiper les illusions du peuple et de le ramener au sentiment de la réalité des choses. Un châtiment sévère atteindra ceux qui persisteraient à vouloir fomenter le trouble dans les esprits et à compromettre ainsi la sécurité de l'Empire.

« Siégeant sur le trône que notre dynastie occupe depuis deux mille cinq cents ans, exerçant en notre propre nom et de par nos droits, l'autorité et le pouvoir transmis par nos ancêtres, nous avions depuis longtemps en vue d'établir un gouvernement constitutionnel, afin que nos successeurs aient une règle pour se guider.

» C'est pourquoi nous déclarons que, dans la vingt-troisième année du *Meije* (1891), nous établirons un parlement pour mettre en pratique la résolution ici annoncée, et nous donnons ordre à ceux de nos fidèles sujets que nous avons chargé de nos pouvoirs, de faire dans l'intervalle tous les préparatifs pour atteindre à cette fin. »

Conformément à la volonté impériale, une nouvelle suite de réformes préparatoires à l établissement des institutions représentatives, furent introduites de 1881 à 1890. Par une ordonnance de 1885, le Cabinet fut complètement réorganisé et ses attributions profondément modifiées. Les différents départements ministériels furent définitivement établis au nombre de neuf. Un conseil privé fut attaché à l'Empereur en qualité de conseil consultatif. En 1888, l'Empereur promulgua les lois relatives à l'organisation communale et, enfin, en 1889 et en 1890 toute une série de lois vinrent fixer et la composition et les attributions de la Chambre haute, de la Chambre basse, des conseils généraux et des conseils d'arrondissement.

Le 11 février 1889, la Constitution était promulguée.

A cette occasion, de grandes fêtes populaires furent organisées à *Tokio* et dans toutes les grandes villes, en signe de réjouissance. Le gouvernement de *Mikado*, sorti d'une léthargie quatorze fois séculaire, avait coupé les dernières amarres qui le rattachaient au rivage du monde féodal et s'élançait toutes voiles dehors vers la haute mer, fendant de la proue les eaux inconnues d'un nouveau monde politique.

---

## CHAPITRE II.

### Le Territoire japonais.

---

Situé tout à fait à l'Extrême-Orient, l'empire du Japon s'étend du 24e au 51e degré de latitude et du 123e au 157e degré de longitude. Il comprend plus de trois mille îles, d'une superficie totale de 380,000 kilomètres carrés, dont cinq cent et trente seules sont habitées. De cette infinité d'îles, les plus importantes sont les quatre suivantes : *Nyppon*, *Kiou-Siou, Shikoku* et *Yeso;* leur réunion constitue le Japon proprement dit.

La même constitution régit cette infinité d'îles, exception faite de *Formose*, *Hokkaido* et *Liou-Kiou*. Le *Hokkaido*, contrée froide située dans la partie la plus septentrionale de l'archipel, est habité en grande partie par les *Aïnos*, les premiers habitants du Japon. Il est soumis à un régime spécial d'administration plus centralisé. En principe, les lois et décrets doivent y être appliqués aussi bien que dans les autres parties de l'empire, mais les exceptions à cette règle sont très nombreuses. A la tête de l'administration se trouve un gouverneur dépendant du ministre de l'intérieur. Le *Hokkaido* est subdivisé en dix-neuf districts, ayant chacun un administrateur et comprenant un certain nombre de bourgs et de villages administrés par des maires.

Les îles *Liou-Kiou* sont une acquisition relativement récente du Japon. Réclamées par la Chine, qui élevait sur

ces îles les mêmes prétentions que sur le Tonkin et la Corée, elles furent définitivement annexées par le Japon en 1879. Le régime auquel ces îles sont soumises est à peu près le même que celui du *Hokkaido*.

La possession de Formose date de la guerre de Chine ; elle fut annexée au Japon en même temps que les *Pescadores*, en vertu du traité de Simonoseki de 1895. Toutefois, la prise de possession effective n'a eu lieu que pendant ces dernières années, par suite de la révolte des populations chinoises de l'île et de leur refus opiniâtre de se soumettre au Japon. Aujourd'hui cependant il semble que Formose soit pacifiée complètement et qu'il n'y ait plus à craindre de nouvelles insurrections contre le gouvernement établi. Les Japonais s'attachent à coloniser l'île d'après la méthode américaine. Comme les pionniers du Far-West chassèrent devant eux les Indiens, les Japonais dépossèdent les indigènes et repoussent aussi loin que possible la population autochtone. Pour conserver en paix cet agrandissement de territoire de plus de 34,000 kilomètres carrés et contenir cette population de trois millions d'habitants, le gouvernement japonais doit avoir recours à un système d'administration très centralisé.

Au point de vue administratif, le Japon est partagé en un territoire ou Dô, comprenant l'île de *Ezo* et ses annexes, trois cités : *Tokio*, *Kyoto et Osaka*, et en quarante-trois départements ou *Ken*. Ces *Ken* à leur tour sont divisés en arrondissements ou *goun*, en nombre proportionnel à la population, mais sans dépasser cependant le chiffre de vingt. Les *gouns* sont subdivisés en villages ou *son*, tandis que les agglomérations ayant plus de 20,000 âmes forment des villes autonomes indépendantes des *gouns*.

Les limites des différents départements et autres subdi-

visions sont toujours fixées par le pouvoir central, qui peut les modifier comme il l'entend. Ainsi la réunion de deux départements en un seul, la fusion de deux ou de trois arrondissements, ne requièrent jamais l'intervention du pouvoir législatif. Il en est de même pour les cessions, échanges et adjonctions de territoire. Toutes ces modifications se font par le pouvoir exécutif : l'Empereur décide en souverain maître et ses décisions ont force de loi; les acquisitions de territoire se font par simple décret impérial, et par un acte analogue l'Empereur pourrait céder tout le pays sans que les Chambres, légalement, puissent exercer le moindre pouvoir tutélaire.

---

## CHAPITRE III.

### La Nation japonaise.

---

Trois éléments ethniques ont concouru à la formation du peuple japonais. Aussi loin que nous pouvons remonter dans l'histoire de l'archipel japonais, nous le voyons habité par deux races dont les descendants forment la population du Japon de nos jours : les *Aïnos* et les *Mongols*. Les *Malais* firent leur apparition plus tard. Ces trois éléments sont encore facilement reconnaissables aujourd'hui. Les *Aïnos*, véritable objet de curiosité, sont les plus poilus des hommes. Les descendants des *Malais* sont tous de teint très foncé et forment l'élément inférieur de la population. Les coolies et les hommes du peuple, par leurs pommettes saillantes, leur nez long, leurs facultés intellectuelles des plus restreintes, rappellent les *Aïnos*. Les Ouraliens ou Mongols se retrouvent surtout dans la noblesse japonaise, où leur présence se constate par des yeux fendus en amande, des joues ovales, un menton allongé, un port altier et des facultés mentales très élevées.

Combinaison harmonieuse de toutes les antinomies et des contrariétés de la nature humaine, le Japonais est à la fois un être éminemment actif et passif, violent et

doux, autant sceptique que religieux, orgueilleux à l'extrême et obséquieux comme tout bon Oriental, complètement privé de l'esprit d'initiative et doué d'une faculté d'assimilation qui tient presque du prodige.

Combatif et courageux comme peuvent seuls l'être les habitants d'un pays soumis pendant seize siècles au régime militaire, le Japonais ne craint pas la mort et professe le même mépris de la vie que les Fakirs de l'Inde. Le sentiment de l'honneur est développé chez lui à l'excès et a causé la plupart de ces vengeances terribles dont l'histoire du Japon est ensanglantée. Ces qualités, qui font du Japonais le meilleur soldat qui soit, ont été mises dans une pleine lumière par les événements de Chine, où l'on a été témoin des prodiges accomplis par leur bravoure, leur esprit militaire et leur mépris absolu du danger.

Le trait le plus remarquable du caractère japonais, celui qu'on a le plus étudié sans pouvoir jusqu'ici en donner une explication suffisante, est cette faculté d'imitation et d'assimilation prodigieuse que les autres races du monde ne possèdent pas au même degré : rien n'est plus certain et rien n'est mieux démontré par l'histoire. Les peuples de l'Occident tenaient leur civilisation des Grecs et des Romains; ils s'étaient policés en acceptant les mœurs, les sciences et les arts de nations déjà policées, et en transformant cette civilisation étrangère, ils l'avaient rendue originale. Mais toujours cette imitation s'était faite graduellement, insensiblement; elle avait été l'ouvrage de plusieurs générations et même parfois de siècles. En outre, cette absorption d'éléments étrangers rencontrait toujours des obstacles et des limites : des obstacles dans l'esprit conservateur, dans l'amour des traditions nationales, dans le misonéisme existant partout; des limites, dans l'incompatibilité existant entre des mœurs

et des caractères très différents les uns des autres. Au Japon, rien de pareil, et c'est ce qui fait de l'empire du *Mikado* une véritable énigme pour le savant qui a étudié la psychologie des nations. Sous ce rapport, le Japon semble donner un démenti flagrant à toutes les lois de l'évolution des peuples. Nous avons vu qu'au commencement de son histoire, le Japon reçoit tous les éléments de civilisation de la Corée. Quelques siècles plus tard, il se met à l'école de la Chine et lui emprunte ses institutions, ses arts et sa religion.

Comme il avait dépassé la Corée, il ne tarde pas à dépasser la Chine et, d'élève, il devient bientôt professeur. Cette assimilation extraordinaire ne connaît aucune limite et ne se laisse arrêter par aucun obstacle. Le passé tombé dans l'oubli, les historiens seuls le feront surgir plus tard. La société nouvelle qui se forme n'évoque plus en rien l'aspect de l'ancienne : usages, coutumes, manière de parler, et jusqu'à la manière de penser, tout est changé.

Cependant, la logique ne perd jamais ses droits. Après quelque temps, une réaction se manifeste et il se produit un travail de transformation, d'adaptation et d'élimination. Les Japonais modifient ces institutions que dans leur orgueil de tout comprendre et de tout essayer ils avaient adoptées; ils les perfectionnent et les adaptent à leurs nouvelles conditions. Quant à ces institutions, dont l'expérience leur montre l'incompatibilité absolue, ils les éliminent graduellement. Ainsi en fut-il au III^e siècle; ainsi en fut-il encore au VII^e et au VIII^e siècle et ainsi en est-il aujourd'hui.

Mais cette qualité n'est pas sans défauts; elle a inspiré aux Japonais ce sentiment d'orgueil que les étrangers leur reprochent si souvent. Convaincus de la supériorité de l'Empire du Soleil-Levant sur tous les autres pays du monde, oublieux des grands services que les étrangers

leur ont rendus, les Japonais sont trop portés à exagérer leur importance et à dédaigner un peu trop légèrement les barbares d'Europe.

Capables de tendances élevées et de haute curiosité mentale, le Japonais, cependant, a une meilleure compréhension de l'individuel et du concret que du général et de l'abstrait. Il ne sait pas généraliser, sa pensée ne s'étend pas par ondes successives; il reste volontiers dans le fait, dans le particulier. En cherche-t-il l'explication, les causes immédiates, les causes secondes, qui sont encore des effets, suffisent pleinement à satisfaire sa curiosité. Des faits, des rapports, dit-il avec Taine, il n'y a rien d'autre.

Mauvais généralisateurs par conséquent, les Japonais, par contre, sont de très bons observateurs; car ils possèdent un esprit d'analyse fortement développé et nul n'est mieux doué qu'eux sous ce rapport, pour l'emploi de la méthode expérimentale.

Le caractère archaïque de la langue japonaise est peut-être aussi un obstacle au développement intellectuel du pays. Comme elle est dépourvue de tout terme abstrait, elle se prête difficilement à l'expression des idées philosophiques, morales et scientifiques en général.

De toutes les nations qui peuplent l'univers, le Japon est probablement celle où les esprits se sont le moins livrés aux spéculations philosophiques La nature a été trop prodigue à l'égard des Japonais; elle les a comblés de ses bienfaits. En retour, ils ont été trop reconnaissants à cette bonne mère qui leur tendait les bras; ils se sont abîmés dans la contemplation des merveilles qu'elle avait répandues à pleines mains dans leur beau pays, et leur attention a été tout entière accaparée par les splendeurs dont ils étaient environnés. Leur pensée n'a pas su aller au delà de ce ciel d'un bleu éternel; « la nature leur sou-

riait, ils ont souri à la nature. » La voyant si belle et si bonne, ils n'ont pas pu croire qu'elle n était qu'une terre créée comme eux et pour eux. L'effet leur paraissait trop beau, trop admirable, pour qu'ils crûssent qu'il ne fût que tel. Là où nous voyons un effet, ils ont vu une cause, et au lieu d'adorer la cause, ils ont adoré l'effet.

Le besoin d'agir et l'inquiétude éternelle, a-t-on dit, étaient les deux caractéristiques des peuples chez lesquels nos gouvernements ont pris naissance. La première peut être attribuée au peuple japonais, mais la seconde ne lui appartient certes pas. De tout temps les croyances religieuses ont exercé une grande influence sur l'intelligence humaine. La raison médite sur ce que l'autorité propose à croire

Vingt siècles de panthéisme naturaliste ont façonné l'esprit japonais, et cantonné l'art dans la contemplation étroite et l'étude exclusive de la nature.

Pourquoi l'homme est il ici bas ; à quelle fin, dans quel but ? Comment doit-il user de sa liberté et dans quel sens doit-il diriger sa conduite ? Toute l'existence est-elle renfermée dans cette vie, et pourquoi cette foule de désirs et de facultés que cette vie ne contente pas ? L'homme lui-même, qu'est-il ? Qu'est-ce que l'âme ? Qu'est-ce que le corps qu'il touche et qu'il voit ? Quelle est l'union et la dépendance de ces deux natures et comment se forme-t-elle à l'heure de la naissance, et comment se rompt-elle à l'heure de la mort ?

Ce sont là des questions que l'esprit japonais n'a jamais cherché à résoudre d'une façon sérieuse et complète. Les paroles fameuses de Jouffroy : « comment vivre en paix quand on ne sait ni d'où l'on vient, ni où l'on va, ni ce qu'on a à faire ici-bas, quand tout est énigme, mystère, sujet de doute et d'alarme, » n'ont pas de sens pour le Japonais, semble-t-il. Ils vivent en paix et heureux, au

milieu d'une nature qui fait de leur pays un Eden terrestre.

Ces considérations expliquent suffisamment les progrès que le positivisme contemporain a fait dans les sphères intellectuelles du Japon. Le Japonais, naturellement positiviste, était prêt à s'assimiler cette doctrine anti-philosophique, destructrice de toute morale comme de toute science, qui comme lui niait et écartait toutes les causes finales, toute recherche quant à l'essence des choses et à leurs propriétés, pour se consacrer à l'étude exclusive des phénomènes matériels et des lois qui les régissent.

Quel que soit le domaine de la philosophie que l'on considère, on le voit imprégné, saturé des doctrines positivistes. La métaphysique naturellement est méprisée et complètement laissée de côté. Les Japonais possèdent les traductions de Schopenhauer et d'Hartman, mais il semble qu'ils ne soient pas assez mûrs, que leur esprit ne soit pas assez européanisé pour comprendre à fond la métaphysique d'outre-Rhin, sans compter que tout heureux de vivre, ils ne se sentaient aucun goût pour le suicide cosmique, fût-ce même en theorie. En cosmologie, c'est le mécanisme qui domine avec toutes ses contradictions. Il n'y a dans le monde que du mouvement. Les deux grandes lois de la mécanique sont écartées d'emblée. Les causes finales, il va de soi, sont complètement éliminées. La psychologie est la partie de la philosophie qui soit le mieux traitée par les Japonais. Les caractères de cette psychologie sont ceux qu'elle revêt actuellement aux États-Unis.

En morale, la prédominance est aux théories spencériennes. Les bases de la morale du grand sociologue anglais ont été traduites en japonais et ont été accueillies par un franc succès. Aucun philosophe d'ailleurs ne jouit de plus d'autorité au Japon que Spencer. Les Japo-

nais ont trouvé en lui un esprit qui s'harmonisait parfaitement bien avec le leur.

En résumé nul ne pourra nier la capacité intellectuelle des Japonais, mais chacun admettra qu'ils possèdent une tournure d'esprit qui leur est propre. Pauvres philosophes, mauvais généralisateurs, doués par contre d'une merveilleuse compréhension du contingent et du particulier, d'un esprit d'analyse remarquable auquel rien ne résiste, telles sont les caractéristiques intellectuelles du Japonais moderne.

Au point de vue social, le Japon n'est pas sans présenter quelque différence avec le vieil Occident. L'aspect social du Japon est celui que présentait l'Europe avant l'infiltration dans les mœurs des immortels principes de 89. L'individualisme délétère, principe désorganisateur de toute société, n'a pas été proclamé au Japon comme une des grandes conquêtes des temps modernes. Le peuple japonais n'est pas de la poussière d'homme; au contraire, profondément respectueux de l'autorité, très attachés à leurs anciens seigneurs, remplis de vénération pour l'Empereur, qu'ils considèrent avec raison comme l'architecte du régime actuel, dont il est encore la clef de voûte et le ciment; unis entre eux par un amour et un dévouement à la patrie qui semble avoir remplacé toutes les autres croyances, les Japonais évoquent l'image des anciens peuples d'Europe, groupés autour d'un chef qu'ils aimaient et qu'ils respectaient, et pour lequel ils étaient toujours prêts à sacrifier leur vie, voyant en lui le redresseur des torts, le gardien du droit, le protecteur des faibles, le grand aumônier, l'universel refuge (1)

Égaux devant la loi, les Japonais n'ont jamais songé

(1) Taine, *L'Ancien Régime*, p. 15.

qu'il pouvait y avoir une autre égalité que celle-là et elle leur suffit amplement, bien qu'elle ne soit même pas aussi absolue que celle que proclament les constitutions modernes. Aussi l'Empereur, lorsqu'il confère des titres de noblesse, a le droit d'y ajouter certains privilèges ; seuls ils peuvent être membres de la Chambre des pairs. Contre ces privilèges, le peuple japonais ne murmure pas, car ils sont exercés à son profit; les privilégiés n'oublient pas, comme les nobles de l'ancien régime, leur caractère d'homme public.

Abolie légalement, la féodalité subsiste encore dans les mœurs. Elle vit dans le respect pour la noblesse, que l'on considère comme une institution absolument indispensable à la monarchie; elle vit dans la constitution des cadres de la société actuelle, qui, comme au siècle dernier, est encore divisée en trois classes : la première est celle des nobles ou *kwazokus*, comprenant surtout les anciens seigneurs ou *daïmios;* la deuxième est celle des *shizokus*, anciens guerriers ou *samouraïs;* enfin, la troisième se compose des gens du peuple ou *heimins*. Et ce dernier vestige des temps disparus est encore si fort que la loi elle-même le sanctionne en répartissant officiellement dans ces cadres tout faits la population du Vieux-Nippon ; c'est ainsi que les statistiques annuelles de l'empire du Japon, de 1900, présentent comme suit le tableau de la population :

## Tableau N° 10. — *Population par caste.*

(Au 31 décembre 1898.)

| GRANDES DIVISIONS. | *Kwazoku.* (Nobles.) | | *Shizoku.* (Anciens guerriers ou *samurai*.) | | *Heimin* (Simples particuliers.) | | TOTAL. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Chefs de famille. | Membres de famille | Chefs de famille | Membres de famille | Chefs de famille | Membres de famille. | |
| Nippon — central | 523 | 2,673 | 118 559 | 385,432 | 3,156 092 | 13,195,968 | 16,859,247 |
| Nippon — septentrional | 11 | 83 | 50,391 | 219 350 | 1,016,789 | 5,356.304 | 6.642,928 |
| Nippon — occidental | 109 | 695 | 73,857 | 239,254 | 2,107,388 | 7.403,440 | 9,825,743 |
| Total | 643 | 3,451 | 242 807 | 844.036 | 6,280 269 | 25 956,712 | 33,327.918 |
| Shikoku | 2 | 8 | 30 409 | 165.097 | 599,743 | 2.278,571 | 3,013,830 |
| Kiushiou | 56 | 365 | 155,469 | 673 579 | 1 172 886 | 4,806,496 | 6.808,851 |
| Hokkaido ou Yezo | 5 | 21 | 10,669 | 43,589 | 126,591 | 429,250 | 610,155 |
| | 706 | 3,845 | 439,384 | 1 666,301 | 8,179.489 | 33,471,029 | 43,760,754 |

Avant de terminer ce chapitre nous allons exposer brièvement les principes qui règlent aujourd'hui l'acquisition et la perte de la nationalité japonaise.

Le grand principe reconnu en la matière est le principe du *jus sanguinis :* la nationalité découle de la filiation. Toutefois, faisons remarquer que la Constitution japonaise ne règle pas la question de nationalité. Elle se borne à en renvoyer la solution à une loi spéciale.

En exécution de l'article 18 de la Constitution disant : « la loi détermine les conditions nécessaires pour être sujet japonais », le législateur, par une loi du 15 mars 1899, a déterminé les conditions suivantes :

« Les enfants ayant pour père un Japonais au moment de sa naissance, est japonais; il en est de même pour l'enfant dont le père est mort comme japonais. » (Art. 1.)

« Au cas où le père a perdu sa nationalité japonaise par suite de divorce ou de la résiliation d'un contrat de parenté (1) avant la naissance de son enfant, les dispositions de l'article précédent sont appliquées en considérant le moment même de la conception. Les dispositions du précédent alinéa ne sont pas applicables, lorsque le père et la mère ont perdu la nationalité japonaise par suite de résiliation d'un contrat de parenté ; si toutefois la mère a rétabli le contrat avant la naissance de son enfant, ils sont applicables. » (Art. 2.)

« L'enfant dont le père est inconnu ou n'a aucune nationalité, est japonais s'il a une mère japonaise. » (Art. 8.)

(1) Ces contrats de parenté sont des contrats d'adoption. Tout père de famille peut, s'il n'a pas d'enfant légitime ou s'il a réprouvé le sien pour cause d'indignité, adopter, soit un enfant illégitime auquel il confère tous les droits d'une descendance régulière, soit tout autre enfant. L'enfant adoptif contracte avec ses nouveaux parents toutes les obligations que comportent les liens naturels et tombe sous la puissance de son nouveau père, tout en restant soumis à ses obligations filiales vis-à-vis de l'ancien.

« L'enfant dont le père et la mère sont inconnus ou n'ont aucune nationalité est japonais, s'il est né au Japon.» (Art. 4.)

Comme c'est à la filiation que la loi attache la nationalité japonaise, les causes qui produisent, postérieurement à la naissance, acquisition de filiation, font acquérir aussi la qualité de japonais; telles sont l'adoption par un père japonais, la reconnaissance par un père ou même par une mère japonaise. Le mariage fait aussi acquérir la nationalité à la femme qui épouse un Japonais. Bien plus, l'homme uni à une Japonaise par un contrat de *nigoufou* devient japonais, car ce contrat a pour effet de faire passer le mari dans la famille de la femme, si bien qu'il porte dorénavant le nom de celle-ci. Cependant, le *nigoufou* entre un étranger et une Japonaise est subordonné à une autorisation du ministre de l'intérieur et à une année de résidence au Japon.

Enfin la nationalité japonaise s'acquiert par naturalisation.

C'est au pouvoir exécutif qu'appartient le droit de conférer la naturalisation. L'étranger qui désire être naturalisé, s'adresse au ministre de l'intérieur. Mais pour obtenir la naturalisation, il faut réunir les conditions suivantes :

1° Habiter le Japon depuis cinq ans au moins. Ce délai, toutefois, peut être remplacé par dix ans de résidence. La loi n'exige que trois années de résidence pour les étrangers nés d'un père ou d'une mère d'origine japonaise, pour ceux qui sont nés en Japon et pour ceux qui épousent une Japonaise.

2° Être âgé de vingt ans révolus;

3° Avoir une bonne conduite.

Les effets produits par la naturalisation au Japon sont les mêmes généralement que dans les autres pays : Elle

assimile, bien qu'incomplètement, l'étranger au Japonais, et il lui donne un titre juridique à la plupart des droits accordés par la législation. Nous disons à la plupart et non à tous les droits, car le naturalisé Japonais ne peut jamais, sauf dans des cas exceptionnels, en vertu de la loi, remplir les fonctions suivantes :

1° Ministre d'État ;

2° Président, vice-président et membre du conseil privé de l'Empereur ;

3° Haut fontionnaire (*tchyokounin*) du ministre spécial de la maison impériale ;

4° Envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire ;

5° Général ou amiral ;

6° Président de la cour de cassation, de la cour des comptes et de la cour des litiges administratifs ;

7° Membre de la Diète impériale (art. 16).

Faisons remarquer que ces restrictions s'appliquent non seulement aux naturalisés, mais encore à leurs fils et, de plus, à ceux qui sont devenus Japonais par adoption ou *Nigoufon*. Toutefois, ils peuvent être relevés de ces incapacités par un décret impérial, sur la proposition du ministre de l'intérieur, après un délai de dix ans depuis le jour de leur naturalisation. Le délai est réduit à cinq ans pour ceux qui sont naturalisés en raison de services rendus à l'État.

La nationalité japonaise se perd de la façon ordinaire. La femme japonaise perd sa nationalité quand elle épouse un étranger ; les hommes, par l'acquisition d'une nouvelle nationalité. De même ceux qui ont acquis la nationalité japonaise par suite d'adoption ou *nigoufou* la perdent par le divorce ou la résiliation du contrat. La loi japonaise sur la matière contient en outre certaines dispositions plus ou moins exceptionnelles, analogues aux

dispositions de la loi prussienne, qui, comme on le sait, considère comme déchu de la nationalité tout citoyen qui en cas de guerre ou de danger de guerre ne rentre pas au premier appel, ou qui, ayant accepté un emploi d'un gouvernement étranger, ne l'abandonne pas sur la première réquisition.

---

## CHAPITRE IV.

### La Constitution japonaise.

---

La Constitution japonaise est remarquablement brève. Un regard superficiel jeté sur la loi fondamentale du *Daï-Nippon* suffit pour se convaincre qu'elle ne ressemble que de très loin à la plupart de nos constitutions modernes. Elle n'a rien de démocratique, du moins dans le sens très large qu'on est convenu de donner à ce terme aujourd'hui.

Loin de proclamer que tous les pouvoirs émanent de la nation, elle pose au contraire en principe que le chef de l'Empire réunit dans sa personne tous les droits de la souveraineté. C'est donc plutôt une charte qu'une constitution. Elle n'a pas été rédigée par les représentants de la nation ; elle n'est pas non plus un pacte entre l'Empereur et le peuple, mais elle a été gracieusement octroyée par l'Empereur par suite de son bon plaisir et de l'affection qu'il éprouvait pour ses sujets. C'est le marquis Ito lui-même, qui nous prévient avec beaucoup d'ingénuité de ce caractère tout spécial de la constitution dont il fut le père : « Si la Diète, dit-il, au n° LXXI de ses commentaires que nous traduisons littéralement, refusait de voter le budget, ce refus aurait, dans les cas extrêmes, pour conséquence la destruction de l'existence nationale... Mais un tel état de choses n'est possible que dans les contrées *où les principes démocratiques sont pris comme*

*bases des institutions politiques; il est incompatible avec une politique comme la nôtre.* »

Signe très symptomatique, la Constitution japonaise débute par l'énoncé des pouvoirs de l'Empereur. « L'Empire du Japon est gouverné par l'Empereur de la Dynastie unique de toute éternité. » Telle est la proclamation par laquelle s'ouvre la loi fondamentale du nouveau Japon. Tout est combiné d'ailleurs pour assurer au *Mikado* tous les droits de la souveraineté et, par conséquent, une suprématie incontestable. La Constitution le proclame inviolable et sacré et place à côté de lui des ministres qui ne sont responsables que devant lui seul. Il a le droit de porter des édits et des décrets qui ont force de loi; il jouit sans aucune réserve des droits de dissolution et de prorogation. En cas de refus de budget par la Diète, il appliquera à l'exercice courant le budget de l'année fiscale écoulée. Enfin, seul il dirige la politique extérieure; il déclare la guerre, fait la paix, conclut des traités sans intervention aucune des Chambres.

Toutefois, il ne faudrait pas conclure de là que le régime inauguré par la proclamation de la Constitution ne soit que la continuation du régime antérieur. Bien au contraire, elle met fin à l'absolutisme; elle proclame la division des pouvoirs et garantit les libertés des citoyens. En face de l'Empereur, elle établit un parlement divisé en deux Chambres, dont l'une, il est vrai, naturellement aristocratique, est par nature toute dévouée à l'Empereur. Pour l'autre, la Constitution n'indique pas son organisation, mais une loi octroyée le même jour l'établit sur une base censitaire excessivement étroite qui la laisse sans grands rapports avec la masse du peuple.

Ajoutons encore, pour bien mettre en lumière l'esprit du régime constitutionnel japonais, que tout a été combiné pour maintenir le Parlement dans des limites

étroites. Les sessions sont aussi courtes que possible L'Empereur, comme nous l'avons vu plus haut, jouit du droit absolu de dissolution et de prorogation. Les pouvoirs de la Diète sont nécessairement des plus limités. Au point de vue législatif, elle n'a pas, comme partout ailleurs, le monopole de la confection des lois.

Dans ce domaine, l'Empereur est, pour elle, un dangereux rival. Au point de vue financier, ses pouvoirs sont des plus restreints. Le budget japonais n'est pas une loi, il n'est que le programme financier du gouvernement, préparé et soumis par lui à l'approbation des Chambres. Le gouvernement peut toujours continuer à percevoir les recettes résultant d'un impôt, alors même que la Diète les aurait supprimées au budget. Au point de vue du contrôle de l'administration, la situation de la Diète est encore plus faible, si possible : elle ne possède que le droit d'enquête, et la responsabilité tant politique que juridique des ministres n'existe pas.

Sans grands pouvoirs en matière législative et financière, le Parlement est sans pouvoir aucun sur la politique extérieure. Directement, il n'a non plus aucun pouvoir sur l'administration, dont l'organisation intérieure et les traitements sont fixés par l'Empereur. Enfin la Diète n'a aucun pouvoir sur l'armée et la marine, dont l'Empereur fixe lui-même les effectifs.

Ce caractère ultra-conservateur est bien fait pour étonner nos lecteurs européens. Mais les circonstances dans lesquelles la Constitution japonaise a été rédigée l'expliquent parfaitement. Pour qui a vu les choses de près, pour qui a pu constater l'état d'esprit du peuple japonais, ses coutumes et ses tendances, ce caractère n'a plus rien de surprenant ; bien au contraire, il est très rationnel et constitue, en dernière analyse, pour le pays entier, un bien. Mettre d'accord la vieille tradition et les

innovations qui s'imposaient, de sorte que l'autorité n'empêchât point la liberté et que la liberté ne renversât pas l'autorité, tel est, semble-t-il, le grand principe qui a guidé les législateurs constituants japonais. Les grands mots : liberté, égalité, fraternité, ne se présentent nulle part dans la Constitution japonaise. Doués du sens si précieux des réalités vivantes, les auteurs de la Constitution ne se sont pas proposés de faire une charte pour un Japonais idéal et abstrait; ils ont réprimé leur enthousiasme pour rester dans la réalité. Ils ont légiféré pour les Japonais qu'ils avaient sous les yeux, pour des hommes en chair et en os qui n'avaient jamais connu la liberté et que des siècles d'obéissance avaient habitués à un despotisme paternel. Ils ont voulu faire l'éducation politique de la nation et l'élever graduellement au point où, sans danger, on pourrait lui accorder l'exercice plein et entier des grandes libertés modernes. Ces libertés, ils les leur accordaient dans un certain degré, en les limitant, en les entourant de conditions pour ne pas causer d'enivrement dangereux à des hommes qui, au point de vue politique, n'étaient encore que des enfants. Et en même temps qu'ils consacraient ses droits, les législateurs précisaient soigneusement au peuple ses devoirs et ses obligations.

Ils ne voulurent pas, au nom de la souveraineté du peuple, retirer au gouvernement toute autorité, toute prérogative, toute initiative, toute force, au moment où le peuple avait, pour son émancipation, le plus besoin de ce gouvernement.

Si la Constitution japonaise ne répond pas, comme beaucoup d'autres constitutions d'ailleurs, à tous les desiderata formulés par les théoriciens ; si ces lois ne sont pas nées avec ce peuple ; si elles ne se sont pas développées avec lui ; qu'elle est à peu près la solution du

problème que posait le grand ultramontain, auteur des *Considérations sur la Révolution française :* Étant donné la population, les mœurs, la religion, la situation géographique, les relations politiques, les bonnes et mauvaises qualités d'une nation, trouver les lois qui lui conviennent.

---

## CHAPITRE V.

### L'Empereur.

---

La Constitution japonaise, par suite de son caractère spécial, n'a pas réglé l'ordre de la succession au trône ; elle a laissé ce soin aux Statuts de la Maison impériale, en se bornant à consacrer la loi salique en son article 2 : « Le trône impérial sera transmis aux descendants mâles, suivant la règle du Statut de la Maison impériale. »

Ce Statut fixe l'ordre de la succession de la manière suivante :

1. Le prince aîné et ses descendants ;
2. Le prince puîné et ses descendants, et ainsi de suite en suivant l'ordre de primogéniture ;
3. Les frères de l'Empereur, et après eux leurs descendants ;
4. Les oncles de l'Empereur, et après eux leurs descendants ;
5. Le prince le plus rapproché.

L'Empereur ne peut prendre possession du trône que s'il a atteint l'âge de 18 ans. Pendant sa minorité, ses pouvoirs sont exercés par un régent nommé d'après les dispositions du Statut. La régence appartient d'abord au prince héritier, ensuite aux autres princes, enfin à l'Impératrice ou à l'Impératrice douairière. Les femmes ne sont pas exclues de la régence, mais à la condition qu'elles ne soient pas mariées

Le même Statut prévoit le cas où l'Empereur, par suite de maladie ou de toute autre circonstance, se trouverait dans l'impossibilité d'exercer le pouvoir pendant un temps assez long. Il pourvoit à cette éventualité par l'institution d'un régent choisi après consultation du Conseil de la Famille impériale et du Conseil privé.

§ 1. — *Fonctions de l'Empereur dans l'ordre législatif.*

L'Empereur a, depuis 1889, associé son peuple à l'exercice du pouvoir législatif. « L'Empereur exerce le pouvoir législatif avec l'assentiment de l'Assemblée impériale. » (Art. 5.) Toutefois, les prérogatives impériales dans le domaine législatif dépassent sensiblement la part d'intervention que les constitutions modernes accordent en général au pouvoir exécutif, et cela parce qu'au Japon l'Empereur est la source originaire de tous les pouvoirs. « L'Empereur est le chef de l'État ; il possède tous les droits de souveraineté et les exerce conformément aux dispositions constitutionnelles » (Art. 3.) Le dogme de la souveraineté du peuple est donc remplacé par celui de la souveraineté de l'Empereur. Le souverain japonais a la plénitude des pouvoirs ; sa volonté, si elle est subordonnée à certaines formes, produit la loi, et, en cas d'absence de toute prescription législative, la volonté impériale est toute puissante.

« L'Empereur convoque la Diète impériale, l'ouvre, la clot, la proroge et dissout la Chambre des représentants. » (Art. 7.) Il n'y a donc pas, au Japon, d'ouverture de plein droit. Cependant, il y a, en fait, une limite à cet absolutisme : « L'Empereur doit convoquer la Diète tous les ans. » (Art, 41.)

Dans la pratique parlementaire, l'usage est de convoquer la Diète pour le mois de novembre ou, au plus tard,

pour le mois de décembre. L'ordonnance impériale réunissant le Parlement paraît dans le *Moniteur* 40 jours avant la date fixée pour la convocation. Au jour déterminé. l'Empereur se rend à la Chambre des pairs et procède lui-même à la cérémonie d'ouverture. Il lit un discours devant les membres des deux Chambres, les ministres d'État et autres hauts fonctionnaires. Ce discours, selon l'usage ordinaire, résume les événements importants de l'année écoulée, les principaux projets de loi que le gouvernement a l'intention de présenter et esquisse les relations existantes avec les pays étrangers.

L'Empereur a le droit de proroger la cession parlementaire. « Le gouvernement peut ordonner par un ordre impérial la prorogation de la Diète pendant quinze jours au plus, au moment qu'il juge nécessaire.» (Constitution, art. 7, et loi sur la Diète, art. 33.) Le pouvoir central a usé et abusé de cette prérogative constitutionnelle, et rares sont les sessions parlementaires qui n'ont pas connu la prorogation.

La première prorogation eut lieu le 16 mai 1892. L'opposition reprochait au cabinet, présidé alors par le comte *Matsukata*, ses actes de favoritisme et le développement du fonctionnarisme. Par 154 voix contre 111, une motion fut votée déclarant que les fonctionnaires de l'État avaient exercé, au profit du gouvernement, une pression scandaleuse; que le libre exercice du droit de suffrage avait été violé et que les ministres d'État devaient être rendus responsables de ce fait.

La deuxième prorogation eut lieu huit mois après. La Diète refusant de voter le budget, le 23 janvier 1893, un édit impérial vint la proroger pour quinze jours. La même année vit se produire la troisième prorogation. Elle eut lieu le 19 décembre et fut ordonnée pour dix jours. Ce délai expiré, le gouvernement, le jugeant insuffisant,

ordonna une quatrième prorogation de quatorze jours, à compter du 29 décembre 1893; mais le lendemain, 30 décembre, elle faisait place déjà à la dissolution.

La cinquième prorogation se produisit après les événements sino-japonais. La défaite diplomatique que constituait pour le Japon le traité de *Shimonoseki* avait causé une grande effervescence dans le pays. La Chambre des députés ayant pris la tête du mouvement, le 15 février 1896 un décret impérial vint suspendre les délibérations pour dix jours, « afin, disait-il, de donner à la Chambre le temps de bien réfléchir ».

La sixième prorogation eut lieu le 7 juin 1898. Prononcée à l'occasion du refus de la Chambre de voter l'augmentation de l'impôt foncier, elle ne suspendait les débats parlementaires que pour trois jours. Mais le terme de la prorogation expiré, la dissolution fut prononcée.

Remarquons, fait assez symptomatique, qu'en cas de prorogation de la Diète, le gouvernement n'est pas obligé de donner de motif de prorogation, et dans la pratique la chose est très ordinaire. Le premier précédent date de 1892. L'ordre impérial prononçant la prorogation disait tout simplement : « Nous, Empereur, ordonnons, en conformité de l'article 7 de la Constitution, la prorogation de la Diète pendant sept jours. » Très mécontents de ce laconisme un peu autocrate, les membres de la Chambre protestèrent énergiquement. Une interpellation fut adressée au cabinet qui répondit, par écrit, que le gouvernement n'était pas tenu d'expliquer à la Diète ses motifs de prorogation.

L'Empereur a le droit de prolonger la session parlementaire. « La session de l'assemblée impériale aura une durée de trois mois. En cas de nécessité, la durée pourra être prolongée par une ordonnance impériale. » (Art. 42.) A ce droit de prolongation il n'est aucune

limite, ni au point de vue du temps, ni au point de vue du concours des Chambres. Un décret impérial prolonge la durée de quinze jours au moins, et si cette prolongation n'est pas suffisante, après les quinze jours écoulés, un nouveau décret prononce une deuxième prolongation et ainsi de suite.

La Constitution confère également à l'Empereur le droit de dissolution. Ce droit, il l'exerce dans une pleine et entière indépendance. Toutefois le rescrit impérial qui proclame la dissolution du Parlement, doit ordonner en même temps qu'il soit procédé à de nouvelles élections « Si la dissolution de la Chambre des représentants est prononcée, une ordonnance impériale fera procéder à l'élection de nouveaux représentants, et les convoquera dans les cinq mois à compter du jour de la dissolution. » (Art. 4.)

Remarquons que ce droit de dissolution ne concerne que la Chambre des députés. Comme dans la plupart des pays constitutionnels, la Chambre des pairs du Japon est indissoluble. Toutefois, comme jamais une des deux Chambres japonaises ne peut siéger sans l'autre, la Chambre des pairs, en cas de dissolution de la Chambre des députés, est prorogée. « L'ouverture, la clôture, la prolongation de la session et la prorogation de l'Assemblée impériale devront avoir lieu en même temps pour les deux Chambres. En cas de dissolution de la Chambre des représentants, la Chambre des pairs devra en même temps être prorogée. » (Art. 44.)

L'Empereur jouit nécessairement du droit d'initiative, droit qu'il exerce par l'intermédiaire de ses ministres. En matière de revision constitutionnelle, l'Empereur seul a le droit d'initiative.

L'Empereur sanctionne les lois, les promulgue et veille à leur exécution. En vertu de ce droit, il prend tous les

arrêtés et ordonnances nécessaires. « L'Empereur sanctionne les lois, en ordonne la publication et l'exécution. » (Art. 6.) « L'Empereur rend ou fait rendre les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, le maintien de l'ordre et de la paix publique, et l'accroissement du bien-être de ses sujets. Mais une ordonnance ne peut jamais porter atteinte à une loi existante. » (Art. 9.)

Remarquons que ce droit de sanction est en réalité bien plus sérieux au Japon que dans nos pays parlementaires d'Europe. L'Empereur a pleine liberté d'accorder ou de refuser sa sanction. En cas de refus, il n'est nullement obligé de signifier expressément son veto; il lui suffit de garder le silence.

Nous venons de voir que non seulement l'Empereur rend ou fait rendre les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, mais encore les ordonnances nécessaires pour « le maintien de l'ordre et de la paix publique et pour l'accroissement du bien-être de ses sujets. » On saisit l'importance de cette prérogative constitutionnelle. Elle permet au pouvoir exécutif, sinon de faire la loi, du moins de la compléter et d'y suppléer. Le marquis *Ito*, dans son *Commentaire de la Constitution de l'Empire du Japon*, explique comme suit la nécessité de cette prérogative importante : « Si l'administration est limitée seulement à l'exécution des lois existantes, l'État ne pourra pas remplir ses propres devoirs dans la sphère non réglée par une loi. Aussi l'ordonnance n'a pas toujours pour but l'exécution d'une loi, mais elle manifeste, au cas où cela est nécessaire, sa propre volonté. » Toutefois, remarquons qu'il faut toujours une loi pour les matières spécialement designées dans la Constitution, ainsi que pour celles qui sont déjà réglées par une loi. En outre, si une loi est votée sur un objet déjà prévu par une

ordonnance supplémentaire, celle-ci est annulée d'office.

Mais ce pouvoir de rendre des ordonnances supplémentaires à la loi, déjà bien considérable par lui-même, ne suffirait pas pour donner une idée exacte de la situation de l'Empereur vis-à-vis du Parlement. Il est des cas où l'Empereur jouit constitutionnellement de la plénitude du pouvoir législatif : il fait la loi et la sanctionne ; il la promulgue et la fait exécuter. « En cas de nécessité urgente, pour maintenir la sûreté publique, ou pour éviter une calamité publique, des ordonnances impériales tiennent lieu de loi. Ces ordonnances doivent être soumises à l'Assemblée impériale dans sa prochaine session. Si l'Assemblée ne les approuve pas, le gouvernement doit proclamer qu'elles perdent leur validité pour l'avenir. » (Art. 8.) Huit fois déjà le gouvernement impérial a usé de cette prérogative constitutionnelle, et trois de ces ordonnances « urgentes » sont encore en vigueur aujourd'hui.

La Constitution indique, comme on le voit, les conditions dans lesquelles le pouvoir exécutif pourra se substituer au Parlement, mais en restant cependant — et peut-être à dessein — dans les généralités. En réalité, c'est absolument une question de fait, et l'Empereur seul est juge de l'opportunité de la mesure. Maintes fois les Chambres japonaises ont protesté contre ce pouvoir de l'autorité centrale qui lui permettait de se passer de leur intervention et d'agir comme si le Parlement n'avait aucune existence légale et n'était qu'une assemblée purement consultative.

Ces protestations n'ont rien qui doivent étonner et l'on aurait, au contraire, à s'étonner si elles ne se produisaient pas. On voit que tout dépend de l'arbitraire de l'Empereur ou de ses ministres. Toutefois, à en croire les écrivains japonais favorables aux ordonnances en ques-

tion, et en se basant sur les précédents posés, les conditions suivantes sont généralement observées, lorsque l'Empereur se décide à se substituer à son Parlement :

1° Il doit y avoir nécessité urgente, un danger imminent et impossibilité d'employer un moyen plus efficace. En outre, les Chambres doivent être en vacances ;

2° La mesure prise doit avoir pour but de maintenir la sûreté publique, ou d'éviter une calamité publique.

La valeur légale, la force de ces ordonnances légales est très discutée par les publicistes japonais. En règle générale cependant, ils semblent être d'accord sur les points suivants. Ces ordonnances, en vertu de la Constitution, ont force de loi et elles peuvent faire tout ce qu'une loi peut faire. Toutefois, si la Diète n'approuve pas les dites ordonnances à sa première session, toutes les lois abolies ou modifiées par elles reprennent leur validité antérieure à partir du moment où le gouvernement les a déclarées caduques pour l'avenir. Cette approbation, la Diète peut la refuser dans le cas où elle trouve que les ordonnances impériales sont contraires aux dispositions constitutionnelles, ou si elle estime que les conditions nécessaires stipulées dans l'article 8 de la Constitution ne se rencontrent pas, ou encore pour un autre motif quelconque. Approuvées par la Diète, les ordonnances continuent, sans aucune nouvelle déclaration ou publication, à avoir force de loi.

Nous donnons ci-dessous quelques exemples de ces ordonnances légales prises par le pouvoir exécutif.

Le 16 mai 1891, à l'occasion de l'effervescence qui régnait alors dans l'empire, l'Empereur rendit l'ordonnance suivante ayant force de loi : « Le ministre de l'intérieur peut, par une ordonnance spéciale, procéder à l'examen des articles de journaux et de revues, des livres et gravures concernant les étrangers, avant la publication

des dits journaux, livres, revues et gravures et, s'il y a lieu, les interdire. L'éditeur ou l'auteur qui violera les dispositions de la présente ordonnance sera condamné à un emprisonnement d'un mois à deux ans, ou à une amende de 20 à 300 yens. »

Une ordonnance du 1er août 1894 interdit aux sujets japonais d'aller en Corée sans l'autorisation gouvernementale ; elle punissait les violateurs de cette disposition d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 20 à 200 yens.

Une ordonnance du 29 juin 1895 s'occupe des tribunaux militaires extraordinaires et de l'application du Code pénal militaire dans leur ressort.

En 1898, à propos des troubles occasionnés par les élections générales, le gouvernement rendait une ordonnance dont voici les deux articles principaux :

« Art. 1er. — Il est interdit aux électeurs et aux fonctionnaires s'occupant des élections de porter des sabres, fusils, épées, lances, cannes à épées, massues ou tout autre objet pouvant blesser ou tuer autrui.

» Art. 2. — Ceux qui violeront l'interdiction de l'article précédent seront condamnés, outre la confiscation des objets prohibés, à un emprisonnement ordinaire de onze jours à deux ans ou à une amende de 5 à 200 yens. »

### § 2. — *Fonctions de l'Empereur dans l'ordre exécutif.*

En cette matière, la Constitution japonaise est basée sur des principes absolument différents de ceux que proclament la plupart des constitutions du vieux continent.

Le souverain japonais est non seulement inviolable, mais sacré, comme le prouve le texte original de la Constitution. Les législateurs japonais avaient trois termes à leur disposition pour désigner l'Empereur, et

leur choix s'est porté sur *Ten-No*, qui signifie *prince du ciel.*

A ce caractère d'inviolabilité, il n'y a aucun contrepoids, comme nous le verrons plus loin. Les ministres ne sont aucunement responsables devant la nation, ni politiquement ni juridiquement; leur responsabilité n'existe que devant l'Empereur, dont ils sont les bons et fidèles serviteurs.

L'Empereur nomme et révoque ses ministres en toute liberté. Il les prend dans les Chambres ou en dehors des Chambres suivant sa convenance, et il n'a pas à s'inquiéter du vœu de la majorité des représentants de la nation. En théorie, par conséquent, aucune limite ne s'impose au choix impérial; mais on conçoit facilement qu'en pratique ce choix soit guidé par certaines règles.

L'Empereur est le chef du pouvoir exécutif. C'est à lui qu'il appartient d'organiser les services de l'administration comme il le juge convenable. Les nominations et les révocations sont faites en son nom. « L'Empereur détermine l'organisation de toutes les branches de l'administration, fixe le traitement des fonctionnaires civils ou militaires, les nomme et les révoque. Toutefois les exceptions énumérées par la présente Constitution ou d'autres lois suivront leurs effets. » (Art. 10.)

Le rôle de l'Empereur dans les relations extérieures indique bien qu'il est la personnification et le chef suprême de l'État. Il dirige seul les relations extérieures; il déclare la guerre, fait les traités et nomme les agents représentatifs à l'étranger.

Les Chambres n'ont aucune part dans la conclusion des traités, ceux-ci sont l'œuvre exclusive de l'Empereur. Et chose remarquable, si tel ou tel de ces traités amène des dépenses, elles doivent être subies et payées par le Trésor, comme des dépenses ordinaires votées par le Parlement et inscrites régulièrement au budget.

L'Empereur commande les forces militaires, organise l'armée et la marine et fixe le chiffre des soldats qu'il juge nécessaires à la défense du territoire. « L'Empereur a le commandement suprême des armées de terre et de mer. » (Art 11.) « Il détermine l'organisation des armées de terre et de mer et fixe leur effectif en temps de paix. » (Art. 12.)

Observons encore que les attributions impériales en matière militaire ne souffrent pas de comparaison avec celles que confèrent au souverain la plupart des constitutions modernes. L'Empereur est non seulement le chef suprême des armées, mais il jouit du droit exclusif de déterminer l'organisation et l'effectif de ces armées.

Dans l'ordre exécutif, l'Empereur jouit des droits honorifiques ordinaires. « Il confère les titres de noblesse, les rangs, les ordres et autres distinctions honorifiques. » Ces titres sont au nombre de cinq : les ducs, les marquis, les comtes, les vicomtes et les barons.

Les décorations comprennent actuellement trois ordres : celui du Soleil Levant, du Trésor sacré et de l'Aigle doré.

Faisons observer que l'article 15 de la Constitution, qui réserve à l'Empereur le droit de conférer les titres de noblesse, ne contient pas de restrictions analogues à celles que présente l'article 75 de la Constitution belge relatives au même objet : « sans pouvoir y attacher de privilèges » Ainsi les Japonais nobles jouissent de certains privilèges au point de vue des droits civils aussi bien qu'au point de vue des droits politiques.

### § 3. — *Pouvoirs de l'Empereur dans l'ordre judiciaire.*

En matière judiciaire, l'Empereur est l'unique source de tout pouvoir. Toutefois l'indépendance complète du

pouvoir judiciaire vis-à-vis du pouvoir administratif est très bien assurée.

Après une suite de réformes très heureuses, le gouvernement a réussi à établir une organisation judiciaire à peu près semblable à l'organisation européenne. L'Empereur nomme tous les magistrats, les membres des cours et des tribunaux, et assure l'exécution des arrêts. « Le pouvoir judiciaire sera exercé au nom de l'Empereur par les tribunaux, conformément aux lois. L'organisation des tribunaux sera déterminée par la loi. » (Art. 57.) « Les juges seront nommés parmi les personnes réunissant les qualités requises par la loi. Ils ne peuvent être révoqués qu'en vertu d'une sentence pénale ou d'une punition disciplinaire. Les règles de discipline sont déterminées par la loi. » (Art. 58.)

L'Empereur jouit également du droit de grâce.

« L'Empereur, dit l'article 16, accorde l'amnistie, la grâce, la commutation de peine et la réhabilitation. »

La grâce et la commutation de peine sont simplement la remise ou la réduction de la peine prononcée. Elles sont accordées dans les conditions ordinaires. Toutes les constitutions modernes confèrent un droit analogue au souverain, mais en le limitant, en lui imposant certaines restrictions à l'égard des ministres condamnés par exemple. Au Japon, il n'existe point de restriction semblable. L'Empereur peut grâcier un ministre condamné tout aussi bien qu'un simple particulier.

L'amnistie est un acte, comme on le sait, beaucoup plus important. Elle abolit les poursuites commencées ou futures relatives à certaines infractions, ou les condamnations prononcées en raison de ces infractions. Elle est accordée non par une loi, mais par un rescrit impérial. L'Empereur n'a usé de cette prérogative que deux fois dans le cours de son règne. La première fois, l'amnistie fut générale. Prononcée après la chute du gouvernement

*shogunal*, elle produisit un vide complet dans les prisons. Le décret ordonnait, en effet, de mettre en liberté, sans aucune distinction, toutes les personnes arrêtées ou condamnées; il proclamait en même temps que tout acte commis antérieurement au décret ne pourrait plus être l'objet d'une poursuite pénale.

L'amnistie fut accordée une seconde fois à l'occasion de la promulgation de la Constitution, mais elle ne concernait que les condamnés politiques.

---

## CHAPITRE VI.

### Le Conseil privé.

---

Comme l'Angleterre, le Japon possède un Cabinet et un Conseil privé. Mais à la différence du Royaume-Uni, où ces deux grandes institutions se sont établies et développées sans intervention du législateur, par la force même des choses, au Japon, du moins pour ce qui concerne leurs formes actuelles, elles émanent de la volonté directe et immédiate du pouvoir impérial. Sans doute on pourrait, en remontant le cours de l'histoire du Japon, trouver plus d'une institution qui contenait en germe, à l'état très rudimentaire, les deux institutions que nous allons étudier. On pourrait constater, par exemple, dans les siècles antérieurs, une espèce de *curia regis* qui assistait l'Empereur de ses conseils et de ses lumières. Mais il est de fait que la composition, les attributions, les pouvoirs, tant du Conseil privé que du Cabinet, n'ont été déterminés et consacrés que par les lois nouvelles. D'ailleurs, l'historique de ces deux institutions, bien que très intéressante pour les Japonais eux-mêmes, n'a guère d'importance pour nous. Aussi bornons-nous à les décrire dans leur état actuel.

Le Conseil privé a été établi par une ordonnance impériale du 28 avril 1881; mais sa compétence n'a été fixée que par une ordonnance du 7 octobre 1890. La Constitution consacre, en son article 56, l'existence et les attribu-

tions du Conseil privé. « Les Conseillers privés, dit cet article, discutent, suivant les règles établies par l'ordonnance sur l'organisation du Conseil privé, les affaires importantes de l'État à eux soumises par l'Empereur. »

Le but du Conseil privé est d'assister le souverain dans l'exercice de ses pouvoirs Il fait l'office d'un haut conseil facultatif directement attaché à l'Empereur.

Les décisions du conseil privé ne s'imposent dans aucun cas. L'Empereur est libre de les suivre ou de ne pas les suivre.

Le Conseil privé comprend deux sortes de membres : les membres de droit et les membres de nomination impériale. Ces derniers sont au nombre de quatorze : le le président, le vice-président, et douze membres conseillers. Le souverain nomme qui il veut; son choix n'est lié par aucune condition, si ce n'est celle de l'âge, que l'ordonnance impériale a fixée elle-même et en vertu de laquelle nul ne peut faire partie du conseil privé s'il n'a atteint l'âge de quarante ans révolus. Les membres de droit sont tous les ministres d'État Ils assistent aux séances et ont voix délibérative tout comme les conseillers de nomination impériale.

Les matières qui rentrent dans la compétence du conseil privé sont énumerées limitativement par l'ordonnance qui l'institue. Ces matières sont les suivantes :

1. Modifications du Statut de la Maison impériale ;

2. Projets de modification de la Constitution, des lois et ordonnances ayant rapport à la Constitution;

3. Interprétation de ces lois;

4. Déclaration de l'état de siège;

5. Ordonnances déterminées par les articles 8 et 70 de la Constitution;

6. Traités et conventions internationales;

7. Modifications de l'organisation du Conseil privé ou de ses règlements intérieurs.

Ainsi, le Conseil privé est appelé à donner son avis dans toute une série d'affaires importantes. Mais jamais, faisons le remarquer une fois de plus, les opinions du Conseil privé n'ont d'autre valeur que celle de simple avis, et elles n'obligent l'Empereur en rien.

Les séances du Conseil privé sont présidées en général par le président nommé à cet effet; en cas d'empêchement, il est remplacé par le vice-président, et, s'ils sont absents tous deux, la présidence est prise par le membre le plus ancien. La présence de dix membres au moins est requise pour toute délibération valable. Les ministres d'État peuvent se faire représenter par des commissaires; toutefois, ceux-ci n'ont pas voix délibérative, ils n'ont que voix consultative. La décision se prend à la majorité des suffrages et, en cas de parité, le vote du président l'emporte.

Le Conseil privé ne peut délibérer que sur les questions qui lui sont soumises par l'Empereur. Il ne peut recevoir aucune communication de l'une ou de l'autre des deux Chambres, ni de tout autre corps officiel, ni de la nation.

La décision du Conseil, les motifs et le résumé de la discussion, sont transmis à l'Empereur par le président, qui, en même temps, doit en informer le président du cabinet.

Les membres du Conseil privé jouissent d'un traitement déterminé comme suit par la loi :

Président, 6,000 yens par an; vice-président, 5,000 id.; membres ordinaires, 4,500 id.

---

## CHAPITRE VII.

### Le Cabinet.

---

Le Cabinet japonais, du moins dans son aspect actuel, a été organisé à l'instigation du comte *Ito*, par une ordonnance impériale du 23 décembre 1885, revisée ultérieurement par une seconde ordonnance du 23 décembre 1890.

Il comprend, outre le président, les ministres à portefeuille, ceux-ci sont au nombre de neuf et dirigent respectivement un des départements suivants

1. Département des affaires étrangères;
2. — de l'intérieur;
3. — des finances;
4. — de la guerre;
5. — de la marine;
6. — de la justice;
7. — de l'instruction publique;
8. — des voies de communication;
9. — de l'agriculture et du commerce.

D'après la dernière ordonnance relative à l'organisa- du Cabinet, il peut encore comprendre des ministres sans portefeuille. Toutefois, si nous faisons abstraction du premier ministre, jusqu'aujourd'hui le gouvernement n'a pas fait usage de son droit, et le Cabinet s'est toujours composé de ministres à portefeuille.

Les ministres sont nommés et révoqués par l'Empereur en toute liberté. Il les choisit indifféremment, sui-

vant son bon caprice, dans le milieu parlementaire ou ailleurs. La règle ordinaire est même le choix en dehors de l'assemblée.

Comme les Chambres n'interviennent jamais dans la nomination des ministres, ceux-ci gardent vis à vis de la Diète une indépendance complète. Telle étant la situation, on peut déjà quelque peu préjuger de la nature de la responsabilité ministérielle. « Les ministres d'État donnent leur avis à l'Empereur et sont responsables vis-à-vis de lui. Toutes les lois, toutes les ordonnances et tous les rescrits concernant les affaires de l'État, doivent être contresignés par un ministre d'État. » (Art. 55.)

La première partie de l'article ci-dessus a donné lieu à des controverses ardentes, qui sont bien loin d'être éteintes aujourd'hui. Les ministres ne sont pas responsables devant le Parlement ; ils sont les serviteurs et les agents de l'Empereur et responsables seulement devant lui. Voilà pour la responsabilité politique.

On conçoit que cette situation privilégiée des agents du pouvoir exécutif ne soit pas de nature à susciter les sympathies du Parlement. De fait, l'histoire parlementaire du Japon, depuis l'octroi de la Constitution, n'est, en grande partie du moins, que l'histoire des efforts incessants du Parlement pour exercer son contrôle sur le Cabinet et sur le choix des ministres.

Parmi les quinze sessions que compte l'histoire parlementaire de l'Empire du Soleil-Levant, on n'en compte pas une seule où la question de la responsabilité ou de l'irresponsabilité ministérielle n'ait été l'occasion de violents débats; pas une session non plus où les députés, faute de pouvoir mettre les ministres en accusation, n'aient voté des motions de défiance, des adresses au trône tendant à représenter la conduite des membres du Cabinet comme très répréhensible, et autres mesures du

même genre. Mais la résistance ministérielle n'a jamais rien cédé aux attaques les plus passionnées de l'opposition. Aux partisans de l'extension des prérogatives parlementaires les ministres ont toujours opiniâtrement opposé la théorie constitutionnelle. Toutefois cette théorie n'a jamais été mieux exposée que lors de la cinquième session. Le marquis *Ito*, père du régime actuel, alors chef du Cabinet, à une motion des députés tendant à mettre les ministres en accusation, répondit par un long discours dans lequel il déterminait soigneusement la situation respective des parties; aussi catégoriquement que possible, il proclamait l'irresponsabilité politique des agents du pouvoir exécutif et finissait en déclarant que, « si lui et ses collègues restaient ou ne restaient pas au pouvoir, c'était uniquement selon l'avis impérial, et non suivant l'avis de la Diète, qui n'avait aucune compétence en la matière ».

Cependant la situation a quelque peu changé dans ces derniers temps. Le Parlement s'obstinant dans ses revendications et devenant de plus en plus intraitable, le gouvernement semble disposé à entrer dans la voie des concessions. Le marquis *Ito* lui-même, que nous venons de voir se déclarer partisan décidé de l'indépendance absolue des ministres devant les Chambres, a reconnu qu'il était opportun pour le gouvernement de s'assurer la majorité dans le Parlement.

Le *great old man* japonais a même été jusqu'à constituer un nouveau parti au sein du Parlement, qui a pour but d'affermir et de soutenir la constitution de l'Empire.

En ce qui concerne la responsabilité juridique, les ministres sont mis sur le pied des citoyens ordinaires. Ils ne sont responsables que des crimes de droit commun; ils ne sont justifiables que des tribunaux du droit commun; les poursuites ne peuvent être intentées que par

les autorités chargées de poursuivre les délinquants ordinaires. Cela veut dire qu'en fait ils sont à peu près irresponsables pour faits commis dans l'exercice de leurs fonctions

La solidarité ministérielle a été établie par l'ordonnance impériale qui organisait le Cabinet. En temps de crise, par conséquent, tous les ministres à la fois doivent donner leur démission. En fait, le Japon a vu peu de sessions parlementaires se terminer sans une démission en bloc de tout le Cabinet.

Les ministres sont avant tout les conseillers de l'Empereur. Ils lui donnent les avis nécessaires et l'aident de leurs conseils dans l'administration du pays. C'est au sein du conseil de Cabinet qu'ils exercent surtout leurs attributions. L'ordre impérial qui institue le Cabinet, les appelle à donner leur avis sur les matières suivantes :

1. Les projets de loi, le budget et le compte définitif des recettes et dépenses de l'État;

2. Les traités et les questions internationales importantes;

3. L'organisation des départements administratifs, les règlements et les ordonnances impériales pour l'exécution des lois;

4. Les contestations concernant la limite des pouvoirs des départements administratifs;

5. Les pétitions du peuple transmises par l'Empereur ou par la Diète impériale;

6. Les dépenses non prévues au budget;

7° Les nominations, révocations, destitutions, démissions et mutations des fonctionnaires du rang *chyokounin* (1er et 2e ordres hiérarchiques) et des gouverneurs de province;

8° D'autres matières de la compétence d'un département déterminé, quand elles exigent une décision du conseil à raison de leur importance.

Les attributions du Cabinet ne sont pas limitatives. En dehors des cas exposés ci-dessus, les ministres sont libres de demander au premier ministre de consulter le conseil sur n'importe quelle affaire.

Les ministres sont encore les chefs hiérarchiques de leur département. Ils représentent chacun leur département, soit vis-à-vis des corps constitués, soit vis-à-vis des particuliers; tous les actes relatifs à un ministère doivent être faits au nom du ministre.

Les ordonnances impériales relatives aux lois et aux mesures d'intérêt général n'ont de force exécutoire que pour autant qu'elles sont revêtues du contreseing du ministre compétent Outre le signet de l'Empereur et le sceau de l'État, elles doivent être datées et contresignées par le premier ministre et celui des chefs des départements administratifs dans les attributions duquel rentre la mesure prise.

Le Cabinet se réunit très régulièrement sous la présidence du premier ministre, qui ordinairement ne prend la direction d'aucun ministère, à moins que ce ne soit par intérim.

Le président de Cabinet jouit, au Japon, de pouvoirs spéciaux. Il dirige et contrôle l'action de ses collègues. Il maintient l'unité dans toutes les branches de l'administration et a le droit, en cas de nécessité, de suspendre temporairement l'exécution des mesures ou ordonnances de tout département administratif.

---

## CHAPITRE VIII.

### La Diète impériale.

---

Le pouvoir législatif au Japon est exercé collectivement par l'Empereur, la Chambre des représentants et la Chambre des pairs.

La mission du pouvoir législatif est la même au Japon que partout ailleurs ; il faut cependant remarquer qu'en vertu d'un caractère tout spécial de la Constitution, le Parlement ne jouit pas et ne peut jouir d'une puissance aussi étendue que celle que possèdent la plupart des assemblées représentatives dans nos grands pays constitutionnels.

La Constitution consacre, en matière législative, le système bicaméral. « La Diète impériale est composée de deux Chambres : une Chambre des pairs et une Chambre des représentants. » (Art. 33.)

Toutefois, faisons le remarquer immédiatement, la théorie constitutionnelle a été observée dans la pratique. La Chambre haute n'est pas, comme dans certains pays d'Europe, une doublure de la Chambre basse. Bien loin de suivre perpétuellement le sillage de la Chambre des représentants, la Chambre des pairs s'est mise, à plus d'une reprise, à la tête du mouvement politique. Elle ne s'est pas du tout laissé éclipser par la Chambre issue directement du suffrage populaire, et, comme elle compte parmi ses membres l'élite de la nation, elle a rendu au pays d'inappréciables services.

## Section I.

## Chambre des Pairs.

### § 1. — *Sa composition.*

La Chambre haute japonaise se compose de membres héréditaires, de membres de droit et de membres élus. « La Chambre des pairs est, conformément à l'ordonnance qui la concerne, composée des membres de la famille impériale, des ordres de noblesse, et des personnes désignées à cet effet par l'Empereur. » (Art. 34.)

L'article 1er de l'ordonnance précise et complète la disposition constitutionnelle. Il classe les membres de la Chambre des pairs dans les cinq catégories suivantes :

1° Famille impériale;

2° Princes et marquis;

3° Délégués des comtes, vicomtes et barons que ceux-ci choisissent entre eux dans la proportion d'un sur cinq;

4° Membres nommés par l'Empereur pour services distingués rendus à l'État ou à raison de leur savoir;

5° Membres élus par les plus hauts imposés de chaque province et nommés par l'Empereur.

Les membres de la famille impériale siègent de droit à la Chambre des pairs, à la seule condition d'avoir atteint leur majorité. La fixation de cette majorité varie suivant qu'il s'agit du fils ou petit-fils de l'Empereur, héritier présomptif de la couronne, ou d'un prince impérial ordinaire. Pour les premiers, l'article 13 du Statut de la famille impériale établit qu'ils sont majeurs à l'âge de dix-huit ans; les seconds, au contraire, ne sont majeurs qu'à l'âge de vingt ans.

Les princes et marquis sont également membres de droit de la Chambre des pairs, dès qu'ils ont atteint l'âge de vingt-cinq ans. Ils appartiennent généralement à l'ancienne noblesse et à la noblesse féodale. L'ancienne

noblesse est la noblesse qui de tout temps a suivi l'Empereur; elle se compose des descendants de la grande famille des *Fouziwara*, dont nous avons décrit plus haut le rôle important dans l'histoire du Japon. La noblesse féodale comprend les anciens chefs féodaux qui, volontairement ou non, abandonnèrent leurs domaines après la Restauration. Pour les dédommager, le gouvernement leur servit une pension et les annoblit suivant leur importance respective.

Les comtes, les vicomtes et les barons élisent leurs représentants à la Chambre des pairs à raison d'un cinquième de leurs membres. Les délégués doivent avoir atteint l'âge de 25 ans, tandis que leurs électeurs jouissent du droit de vote aussitôt leur majorité atteinte (1). L'élection a lieu tous les sept ans vers le milieu de juillet. Trois listes électorales provisoires sont préparées par le département de la noblesse et envoyées cinquante jours d'avance à chaque électeur. Les nobles ont quinze jours pour procéder aux réclamations usuelles : rectification, omission, etc. Ces rectifications faites, le grand maréchal de la noblesse envoie à chacun des trois présidents du bureau d'élection, élus par les électeurs des trois ordres, les listes définitives.

C'est à *Tokio* que l'on procède à l'élection ; toutefois, les électeurs habitant hors du *fu* de *Tokio*, et ceux qui ne peuvent prendre part au vote pour cause d'empêchement légitime, dûment constaté, peuvent envoyer leur vote, sous enveloppe cachetée, par un autre électeur du même ordre muni d'une délégation.

A remarquer que l'État n'intervient pas dans les frais d'élection; ceux-ci doivent être payés par les nobles des trois ordres.

L'Empereur du Japon, comme le roi d'Angleterre,

(1) Les Japonais sont majeurs à 21 ans.

peut créer à son gré de nouvelles pairies. L'Empereur a usé largement du pouvoir que lui conférait la Constitution. La Chambre des pairs compte aujourd'hui près de cent vingt membres de nomination impériale. La plupart de ceux-ci sont d'anciens politiciens, des professeurs d'université renommés, d'anciens amiraux et officiers, etc. La seule condition à observer est une condition d'âge : les membres de nomination impériale doivent avoir au moins 30 ans.

Enfin la Chambre des pairs comprend encore une cinquième catégorie de membres composée des délégués élus par les quinze propriétaires, industriels, ou commerçants les plus imposés de chaque province, à raison d'un délégué par province. Ces membres, élus pour sept ans, représentent l'élément capitaliste de l'empire.

Les conditions d'éligibilité sont les mêmes que celles relatives à l'électorat :

1° Etre âgé de 30 ans au moins ;

2° Etre inscrit (1) et domicilié dans cette province depuis un an au moins, et continuer à y être domicilié dans l'avenir ;

3° Y avoir payé la plus forte somme comme impôt national et direct et continuer à le faire dans l'avenir

Les incompatibilités avec les fonctions de membre de la Chambre des pairs sont relativement restreintes. La première est posée par la Constitution elle-même et a pour but de conserver le système bicaméral qu'elle consacrait : « Personne ne peut siéger à la fois dans les deux Chambres. » (Art. 36.)

Nul ne peut, à l'exception des membres héréditaires, exercer les fonctions d'officier en service actif et siéger en même temps à la Chambre des pairs. A ces deux

(1) Au Japon, on peut être inscrit dans une commune et être domicilié dans une autre.

incompatibilités, qui sont les plus importantes, un décret ministériel, relatif au ministère spécial de la maison impériale, est venu en ajouter toute une série de la Chambre haute en excluant les fonctionnaires des administrations suivantes :

1. Département des chambellans;
2. Département du maître de cérémonies;
3. Maison de l'Impératrice;
4. Maison de l'héritier présomptif;
5. Département de la cuisine impériale;
6. Département de l'entretien des bâtiments et de la police des jardins et palais impériaux;
7. Département du grand écuyer;
8. Département de la chasse impériale;
9. Cour des comptes impériaux;
10. Maisons des princes impériaux.

## Section II.

## Chambre des Députés.

### 1. — *Circonscriptions électorales.*

« La Chambre des représentants est composée de membres élus par le peuple, conformément aux dispositions de la loi électorale. » (Art. 35.) La loi électorale prévue par la Constitution a été promulguée en 1889. Elle établissait comme base des circonscriptions électorales, l'arrondissement administratif, c'est-à-dire la subdivision de la province composée de plusieurs communes, ou aussi, comme nous le verrons plus loin, la cité ou la subdivision de la cité. En général, deux ou plusieurs arrondissements constituaient une circonscription électorale, selon le nombre d'habitants. Cependant, il existait plusieurs circonscriptions qui ne contenaient qu'un seul arrondissement administratif. Chaquecircons-

cription élisait un représentant, mais pour faciliter les opérations électorales, et sans vouloir aucunement combiner le système du scrutin de liste avec le scrutin uninominal, quarante-trois circonscriptions élisaient chacune deux députés. Le nombre total des représentants s'élevait au chiffre exact de trois cents.

Pendant la session de 1898, le gouvernement a présenté au Parlement un projet de loi modifiant les règles posées par la loi de 1889. Ce projet, qui tendait à augmenter le nombre des députés et à le mettre en proportion avec la population, ne fut pas voté.

Le système en vigueur aujourd'hui a été organisé par une loi de 1900. Il modifie profondément le système antérieur, au grand avantage des villes, qui jusqu'alors avaient toujours été sacrifiées aux campagnes.

L'arrondissement administratif n'est plus la base de la circonscription électorale. Celle-ci s'identifie tantôt avec la cité, tantôt avec le « village », tantôt avec le quartier de cité. La cité est la circonscription urbaine ; le village, la circonscription rurale. Dans certains cas, l'article 2 de la nouvelle loi permet de réunir plusieurs villages ou plusieurs quartiers de ville en une seule circonscription.

Le mode d'élection est le scrutin uninominal, mais il existe cependant encore plusieurs circonscriptions élisant plus d'un député.

### 2. — *Conditions d'éligibilité.*

En principe, tout sujet japonais âgé de trente ans accomplis est éligible. Toutefois il existe des causes d'exclusion. Ainsi, ne peuvent pas être élus comme membres de la Diète, les Japonais qui se trouvent dans l'une des conditions suivantes :

1° Ceux qui sont en état de démence ;

2° Ceux qui ont été déclarés en faillite et qui n'ont pas encore désintéressé leurs créanciers ;

3° Ceux qui sont privés de certains droits;

4° Ceux qui ont été condamnés à l'emprisonnement, pendant trois années à compter du jour de l'expiration de leur peine ou de la date de leur grâce.

Il y a trois cas d'incompatibilité absolue avec le mandat de membres de la Diète :

1° Les officiers en service actif de l'armée et de la marine ;

2° Les chefs de famille nobles ;

3° Les citoyens qui ont été poursuivis, arrêtés ou pour lesquels on a fourni caution à raison d'un crime ou d'un délit tant que le jugement définitif n'est pas encore rendu.

Les incompatibilités relatives sont les suivantes :

1° Les ministres des cultes ne sont pas éligibles pendant l'exercice de leurs fonctions ; (Art. 3.)

2° Il en est de même de toute personne intéressée dans une entreprise du gouvernement ;

3° Les fonctionnaires du Ministère spécial de la Maison impériale, les juges, les fonctionnaires de la cour des comptes, les fonctionnaires chargés de la perception des impôts, les commissaires et agents de police. Quant aux autres fonctionnaires, ils peuvent être membres de la Chambre des représentants, si l'exercice de leur mandat ne les empêche pas de remplir leurs fonctions administratives ;

4° Les fonctionnaires ayant des relations quelconques avec les affaires électorales ne sont pas éligibles dans leur circonscription ;

5° Les membres des Conseils des *Fue* et des *Ken* (1) ne peuvent pas être en même temps membres de la Chambre.

Les membres de la Chambre sont élus pour quatre ans et ils peuvent être réélus indéfiniment. Le renouvelle-

(1) Les Conseils des *Fue* sont les Conseils des trois cités : *Tokio, Kyoto* et *Osaka* ; les Conseils des *Ken* sont les Conseils généraux des départements.

ment par moitié n'a pas été adopté au Japon. La Chambre doit être renouvelée intégralement tous les quatre ans. De fait, ce délai n'a jamais été atteint et aucune Chambre n'a, jusqu'à présent, pu achever la durée normale de son mandat.

Les deux Chambres peuvent accepter la démission de leurs membres. Les membres de la Chambre des représentants nommés pairs, ceux d'entre eux qui perdent les qualités nécessaires pour être éligibles, ou ceux qui sont nommés à une fonction publique incompatible avec le mandat législatif, sont déclarés déchus.

A remarquer toutefois que les ministres peuvent être élus députés et qu'ils ne doivent pas se représenter devant leurs électeurs après leur nomination.

### 3. — *Conditions d'électorat.*

En conformité avec l'article 35 de la Constitution, une loi de 1890 est venue régler les conditions d'électorat. Le système établi était plutôt draconien. Aux termes de cette première loi, il fallait, pour être électeur, être âgé de vingt-cinq ans révolus, et payer un cens de 15 yens, soit fr. 37.50, formé uniquement des impôts sur le sol et sur le revenu. Le Japon étant un pays relativement pauvre, le commerce et l'industrie n'existant guère à cette époque, on conçoit qu'un tel système devait avoir comme résultat nécessaire l'éloignement de la vie politique d'un très grand nombre de nationaux.

De fait, le nombre d'électeurs, comparé à la population de l'empire était ridicule : la proportion était de 1 pour cent.

Ce régime censitaire étroit dans lequel les impôts directs seuls entraient en ligne de compte, avait pour effet non seulement de restreindre étrangement le corps électoral, mais encore d'assurer aux campagnes une supériorité très considérable. *Tokio*, la capitale du pays,

d'après une enquête officielle de 1894, sur une population de 1,242,244 habitants, n'avait que 2,800 électeurs. *Osaka*, la Manchester de l'Extrême-Orient, la plus grande cité manufacturière de l'empire, sur une population de 336,417 habitants inscrits, ne comptait que 1,490 électeurs; enfin, *Kyoto*, l'ancienne capitale, sur une population de 264,485 habitants, n'avait que 397 électeurs!

L'élément campagnard disposant ainsi d'une majorité considérable dans le corps électoral, n'a pu manquer de garder la prépondérance dans la Chambre des députés. Un coup d'œil jeté sur les statistiques suivantes sera très suggestif à cet égard.

COMPOSITION DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

| PROFESSIONS. | 1re élection. | 2e élection. | 3e élection. | 4e élection | 5e élection. | 6e élection. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Propriétaires agricoles . . . . | 129 | 144 | 137 | 155 | 143 | 145 |
| Commerçants . . . . . | 19 | 25 | 24 | 29 | 32 | 24 |
| Banquiers. . . . . | 4 | 3 | 4 | 5 | 4 | 6 |
| Industriels. . . . . | 3 | 3 | 3 | 3 | 5 | 7 |
| Médecins . . . . . | 3 | 3 | 5 | 1 | 4 | 3 |
| Avocats. . . . . | 20 | 22 | 28 | 21 | 22 | 24 |
| Notaires . . . . . | — | — | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Journalistes . . . . . | 8 | 12 | 10 | 12 | 7 | 4 |
| Publicistes . . . . . | 1 | 2 | 1 | — | 1 | — |
| Administrateurs de sociétés . . | 7 | 7 | 9 | 6 | 19 | 15 |
| Fonctionnaires de l'État . . . | 12 | 6 | 1 | 5 | 1 | 16 |
| Divers . . . . . | 20 | 14 | — | — | 14 | 5 |
| Sans profession . . . . . | 74 | 59 | 7 | 62 | 47 | 50 |
| Totaux . . | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 |

Devant les réclamations générales du pays, le gouvernement se vit obligé d'introduire des modifications à la loi de 1890. Aux impôts sur le sol et le revenu fut ajouté la patente. On donnait ainsi en partie satisfaction aux habitants des villes, qui, jusqu'alors, avaient été complètement sacrifiés aux habitants des campagnes.

Toutefois, la situation étant bien loin d'être satisfaisante. Ainsi, lors de la dernière élection, le Japon avait une population de plus de 43,000,000 d'habitants, dont onze millions ayant plus de vingt-cinq ans, soit l'âge légal pour la jouissance du droit électoral. Or parmi ces onze millions de citoyens, 470,000 à peine étaient de fait électeurs !

Divers projets de loi furent présentés à la Chambre. Très différents d'aspect, ils étaient tous d'accord pour l'abaissement du cens. Les deux projets les plus raisonnables étaient ceux du marquis *Ito* et du maréchal *Yamagata*, qui fixaient le cens à 8 yens au lieu de 15. D'après les estimations officielles faites par les auteurs du projet, l'adoption de leur système eut plus que triplé le corps électoral.

Tous ces projets furent écartés par le gouvernement qui déposa à son tour en 1899 sur les bureaux de la Chambre une proposition qui ne tarda pas à devenir loi.

Aux termes de la nouvelle loi électorale, il faut, pour être électeur à la Chambre des représentants, réunir les conditions suivantes :

1° Être sujet japonais masculin, et âgé de vingt-cinq ans accomplis avant la date fixée pour l'élection ;

2° Être inscrit et domicilié dans la circonscription électorale où l'on vote, depuis un an au moins au jour de la confection des listes électorales ;

3° Avoir payé, depuis un an au moins au jour de la confection des listes électorales, plus de 10 yens d'impôts

sur le sol, ou depuis deux ans au moins plus de 10 yens d'impôts autres que l'impôt sur le sol. En cas de succession, les impôts payés par le décédé sont comptés au profit de l'héritier.

Ne sont pas électeurs :

1° Ceux qui sont en état de démence ;

2° Ceux qui ont été déclarés en faillite et n'ont pas encore désintéressé leurs créanciers ;

3° Ceux qui sont interdits ou privés de certains droits ;

4° Ceux qui ont été condamnés à l'emprisonnement, mais pendant trois années à compter du jour de l'expiration de leur peine ou de la date de leur grâce ;

5° Ceux qui ont été poursuivis, arrêtés ou pour lesquels on a fourni caution à raison d'un crime ou d'un délit tant que le jugement définitif n'est pas encore rendu.

La loi de 1900 amènera certainement l'extension du corps électoral par suite de l'abaissement du cens qu'elle établit. Mais cette extension ne mettra pas encore le nombre des électeurs en proportion avec celui des habitants, l'abaissement du cens n'étant pas suffisamment considérable.

Cependant, cette élimination de la plus grande partie du peuple s'explique en partie si l'on considère la situation sociale du Japon. Il eut été très imprudent d'assimiler, sous le rapport électoral, le Japon à l'Europe. Il convenait de faire l'éducation politique de la masse avant de l'appeler à l'exercice du droit de suffrage, et les hommes politiques qui président avec tant d'habileté aux destinées du peuple japonais ont agi sagement, bien qu'un peu sévèrement peut être, en maintenant dans des limites aussi étroites le droit de vote.

### 4. — *Organisation du droit électoral.*

Pour être électeur à la Diète, il ne suffit pas de réunir les conditions requises par la loi, il faut encore que la réunion de ces conditions soit constatée par l'inscription sur les listes électorales.

Le Japon n'a pas adopté le système en vigueur chez nous en matière de listes électorales. Celles-ci ne sont pas permanentes, mais annuelles. Les chefs des quartiers de la cité ou des communes doivent examiner tous les ans l'état de la population de leur circonscription. Ils confectionnent deux exemplaires de la liste électorale, sur laquelle ils inscrivent les noms, prénoms, castes, profession, domicile, date de naissance, somme totale des impôts à payer des électeurs de leur commune. Ces exemplaires sont envoyés au chef d'arrondissement, qui est le président du bureau d'élection, avant le 15 octobre.

Le chef d'arrondissement examine les listes électorales qui lui sont ainsi envoyées par les maires et chefs de quartier; il les rectifie s'il y a lieu, et il en retourne un exemplaire au maire ou au chef de quartier avant le 31 octobre. Cet exemplaire est affiché au bureau d'élection, soit à l'hôtel de ville ou au bureau d'arrondissement administratif, pendant quinze jours. Tous les électeurs qui découvrent une erreur ou une omission dans les inscriptions de la liste électorale peuvent s'adresser au chef d'arrondissement ou au maire par lettre motivée avec preuves à l'appui, pour demander qu'on procède à la rectification. Toutefois, le délai de quinze jours expiré, aucune réclamation ne peut plus être admise. Le chef d'arrondissement doit trancher les réclamations dans les vingt jours, à partir du jour où elles sont envoyées. Les électeurs non satisfaits de la décision prise, peuvent

intenter une action au maire ou au chef d'arrondissement, dans le délai de sept jours, devant le tribunal de première instance. La loi ne permet pas d'appeler du jugement du tribunal de première instance, mais permet de se pourvoir en cassation. (Loi électorale, art. 24 et 25.)

Les maires et chefs de quartiers doivent renvoyer les listes électorales au chef d'arrondissement au plus tard avant le 10 décembre. Ces listes sont définitives au 20 décembre, et sont conservées comme telles jusqu'à la confection de celles de l'année suivante.

### 5. — *Opérations électorales.*

La date de l'élection générale est décidée par une ordonnance impériale promulguée trente jours au moins avant la date fixée pour la réunion des électeurs.

Chaque circonscription élit en général un député. Voilà pour le groupement des électeurs.

L'élection a lieu à la mairie ou au bureau du quartier de cité, ou encore dans tout endroit désigné par le chef de bureau. Trois jours avant l'élection, le chef d'arrondissement ou le maire désigne deux à cinq scrutateurs parmi les électeurs de la commune. Le vote commence à sept heures du matin et finit à six heures du soir. Les électeurs doivent voter en personne.

Le vote n'est pas émis de vive voix. Toutefois, jusque dans les derniers temps, la liberté de l'électeur japonais n'était pas du tout garantie. Le vote devait porter le nom du candidat, ainsi que le nom et le domicile de l'électeur. Ainsi tout le monde pouvait connaître le vote de l'électeur. Aujourd'hui, cette dernière condition est supprimée; le billet de vote ne doit plus porter que les nom et prénom du candidat.

Avant de procéder au vote, les électeurs doivent jus-

tifier de leur identité. S'ils ne sont pas portés sur la liste électorale, ils ne peuvent pas voter, exception faite de ceux qui sont munis de la décision judiciaire ordonnant leur inscription sur la dite liste.

L'élection terminée, le président ferme l'urne et dresse procès-verbal des incidents du jour. L'urne et le procès-verbal sont envoyés le lendemain au bureau d'élection où se fait le dépouillement. Dans les îles où les communications sont difficiles, l'autorité administrative avance le jour de l'élection de manière à pouvoir envoyer les urnes dans le délai légal.

Le dépouillement a lieu dans les quarante-huit heures qui suivent l'élection. Les opérations en sont publiques : tout électeur de la circonscription peut y assister. Après avoir procédé au comptage, le président du bureau d'élection dépouille chaque vote, toujours en présence du public.

Ne sont pas valables :

1° Les votes écrits sur des bulletins autres que les bulletins officiels ;

2° Les votes donnés à un candidat qui n'a pas le droit d'éligibilité ; mais en cas de scrutin de liste, si un des candidats indiqués dans le vote réunit les conditions d'éligibilité, le vote est valable seulement pour celui-ci ;

3° Les votes attribués à des noms qui ne sont pas reconnaissables par suite d'orthographe vicieuse, de taches d'encre, de ratures ou de déchirures ; mais ceux qui sont parfaitement reconnaissables sont valables malgré une orthographe vicieuse ;

4° Les votes portant d'autres désignations que le nom du candidat ; mais ceux qui expriment la profession, la caste, le domicile ou le titre quelconque (comme Monsieur) du candidat, sont valables ;

5° Les votes portant le nom de deux ou — exception-

nellement dans les circonscriptions binominales — de plus de deux candidats.

Pour être élu, il n'est pas nécessaire d'avoir la majorité absolue; la simple majorité est suffisante. En imitant le système anglais, on a voulu éviter de prolonger trop longtemps l'excitation des esprits, toujours dangereuse dans un pays comme le Japon. Le candidat ou les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de votes sont élus. Toutefois ils doivent obtenir au moins les votes du cinquième du nombre total des électeurs inscrits. En cas de parité de voix, le candidat le plus âgé est déclaré élu; en cas de parité de voix et d'égalité d'âge, c'est le sort qui désigne l'élu.

Les candidats élus sont immédiatement informés du résultat de l'élection, et ils sont tenus de faire connaître s'ils acceptent ou refusent le mandat qui leur est conféré. S'ils ne répondent pas dans un délai maximum de vingt jours, leur silence est considéré comme un refus, et ils sont remplacés par les candidats venant immédiatement après eux.

Si certains candidats sont élus dans plusieurs circonscriptions, ils doivent opter pour l'une d'elles.

Les contestations relatives à l'élection sont du ressort de la justice ordinaire. Les contestations peuvent être classées en trois grandes catégories. Ou bien elles concernent les opérations électorales, et alors la Cour d'appel est compétente; dans ce cas, les intéressés doivent porter le procès devant la Cour dans les trente jours qui suivent la publication officielle du résultat des élections, et déposer, avec une déclaration écrite, une somme de 300 yens, comme gage, afin de couvrir tous les frais du procès. Ou bien, ces contestations sont relatives à la validité de certains votes, et alors elles rentrent dans la compétence des tribunaux de première instance; le

procès est intenté au président du bureau d'élection devant le tribunal de première instance. Toutefois, faisons remarquer que les décisions des tribunaux de première instance n'infirment pas directement la validité de l'élection. Ainsi, si le gouverneur du département est obligé d'annuler l'élection d'un député, à la suite d'un arrêt de la Cour d'appel, il n'a pas à tenir compte du jugement rendu par le tribunal de première instance, alors même que le nombre de votes annulés ou validés changerait le résultat de l'élection. En fait, cette deuxième espèce de contestation ne se rencontre guère. On recourt généralement à la justice pour faire annuler ou valider une élection, et non pas un certain nombre de votes. Or, comme la Cour d'appel doit nécessairement examiner la validité des votes pour statuer sur la validation des élus, la seconde disposition fait double emploi avec la première. Enfin, les contestations concernant l'éligibilité du candidat élu rentrent dans la compétence de la Chambre même.

Ajoutons encore que les délits électoraux sont sévèrement punis et que tous sont passibles de la police correctionnelle. La prescription est acquise dans un délai de six mois.

## Section III.

### Organisation intérieure des Chambres.

A la différence de la plupart des pays parlementaires où l'organisation intérieure des Chambres est réglée par elles-mêmes, cette organisation se trouve réglée, au Japon, par une loi promulguée par l'Empereur le jour même de l'octroi de la Constitution.

Ainsi, alors qu'en Europe, chaque Chambre nomme et constitue ses bureaux, les Chambres japonaises ne jouissent que du droit de présenter des candidats à la présidence et à la vice-présidence. La nomination se fait par décret impérial. Le premier jour de la session, la Chambre, siégeant sous la présidence du secrétaire général du bureau, procède à l'élection de trois candidats à la présidence et à la vice-présidence. Cette élection se fait dans les règles ordinaires. A remarquer cependant, qu'il n'y a aucune incompatibilité entre la candidature présidentielle et celle de la vice-présidence.

L'Empereur nomme le président et le vice-président parmi les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. L'un et l'autre restent en fonction aussi longtemps que dure leur mandat.

La loi sur les Chambres a organisé au sein de la Chambre des pairs et de la Chambre des représentants trois espèces de commissions. Ces commissions sont les suivantes :

1° Commission générale;

2° Les commissions permanentes;

3° Les commissions spéciales.

La commission générale se compose de tous les membres de la Chambre. La Chambre, réunie en commission générale, présente le même aspect que la Chambre des communes, en Angleterre, après le départ du Speaker, alors que le Chairman des comités a pris la présidence. La Diète se transforme en commission permanente chaque fois qu'elle le juge nécessaire.

Les commissions permanentes sont élues par la Chambre. Elles sont actuellement au nombre de quatre; la commission du budget, celle du règlement définitif des comptes, celle des pétitions, et enfin celle des peines disci-

plinaires. Pour délibérer valablement, la présence de la moitié des membres est requise. Les séances sont privées; parfois même l'accès des locaux où elles se tiennent peut être interdit aux membres de la Chambre ne faisant pas partie de la commission. Les présidents des Chambres, les ministres d'État et les hauts fonctionnaires désignés comme délégués du gouvernement ont le droit d'assister aux réunions des commissions permanentes et peuvent y prendre la parole quand ils le jugent nécessaire.

Les commissions spéciales sont instituées par la Chambre, qui en détermine le nombre et les attributions. Généralement elles procèdent à l'examen préalable de tous les projets de loi.

Outre ces trois espèces de commissions, la loi japonaise a établi une commission spéciale ayant pour objet l'examen des projets de loi et autres mesures d'intérêt général pendant l'intervalle des sessions. Ses membres sont nommés d'un commun accord par le gouvernement et les Chambres et reçoivent, en plus de l'indemnité qui leur est due comme membres de la Chambre, une indemnité spéciale de cinq yens par jour.

Toutes les dépenses des deux Chambres sont payées par le Trésor public. Le président de chaque Chambre reçoit un traitement annuel de 5,000 yens, le vice-président de 3,000 yens et chaque représentant de 2,000 yens sans compter les frais de déplacement. Mais les pairs de droit ne touchent aucune indemnité et les fonction, naires qui sont membres de l'Assemblée ne peuvent pas cumuler les deux traitements.

Les délibérations des Chambres sont publiques et les débats paraissent chaque jour dans la *Gazette officielle*. Toutefois le président peut, s'il le juge nécessaire, apporter des limites à cette publicité. Le huis-clos peut

être demandé soit par le gouvernement, soit par la Chambre elle-même, mais dans ce cas il faut qu'il soit demandé par le président ou par dix membres au moins. Le huis-clos est voté sans délibération.

Pour délibérer valablement, la présence d'un tiers au moins du nombre total des représentants est requise. Remarquons que les ministres d'État ont le droit d'assister aux séances de la Diète, mais ils n'ont voix délibérative que quand ils en sont membres. Le gouvernement a aussi le droit de se faire représenter spécialement à la Diète par des délégués. Ces délégués répondent aux questions que les membres leur posent et donnent des explications sur les projets de loi déposés par le gouvernement. Ordinairement ces délégués sont des fonctionnaires des divers départements, des directeurs généraux dont les connaissances spéciales sont très utiles au gouvernement.

Le travail parlementaire est dirigé par les ministres. L'initiative appartient au gouvernement et aux membres des deux Chambres, lesquels ne se font pas faute d'user et d'abuser de leur droit.

Toute présentation de projet de loi ou d'amendement doit être appuyée par vingt membres au moins. Lorsqu'un projet de loi a été rejeté par l'une ou l'autre des deux Chambres, il ne peut plus être représenté dans le courant de la même session.

L'ordre du jour est fixé par le président après entente préalable avec les membres, les ministres et les délégués du gouvernement. Les projets de loi et propositions diverses présentés par le gouvernement figurent toujours en tête de l'ordre du jour ; les projets présentés par la Diète elle-même ne viennent qu'en dernier lieu.

La procédure suivie pour le vote des projets de loi est analogue à celle que nous voyons dans les parlements

européens. Il y a généralement trois lectures. La première est la discussion en commission; la deuxième est la discussion générale; la troisième aboutit à l'adoption définitive. Toutefois sur la demande du gouvernement, ou sur l'initiative d'au moins dix membres, acceptée par la Chambre à une majorité des deux tiers des membres présents, ces trois lectures peuvent être simplifiées.

Les votes sont acquis à la majorité absolue. En cas d'égalité, la voix du président est prépondérante. Le projet de loi adopté en troisième lecture est transmis à l'Empereur, par l'intermédiaire des ministres d'État. L'Empereur, dans le courant de la session ou plus tard, s'il le juge nécessaire, sanctionne et promulgue la loi votée par le Parlement.

## Section III.

### Les Immunités parlementaires.

La Constitution japonaise garantit la liberté des représentants de la Nation. Elle leur assure et l'immunité de droit pénal et l'immunité de procédure pénale. Comme dans tous les pays parlementaires, les législateurs sont tenus comme irresponsables des votes et des opinions émises au sein de la Diète. Ils ne peuvent pas être arrêtés pendant les sessions, si ce n'est dans certains cas exceptionnellement prévus par la Constitution elle-même.

« Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne pourra être inquiété, hors de la Chambre, à raison d'une opinion par lui exprimée ou d'un vote par lui émis dans la Chambre dont il fait partie. Néanmoins, lorsqu'un membre aura rendu lui-même son opinion publique par la voie de la parole, de l'écriture ou de l'impression, il sera soumis aux dispositions de droit commun. » (Art. 52.)

« Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne pourra être arrêté pendant la session sans le consentement de la Chambre, excepté en cas de flagrant délit ou d'attentat connexe à une situation de trouble intérieur ou extérieur. » (Art. 53.)

Ces deux articles assurent l'inviolabilité des députés, mais seulement en partie, car ils ne couvrent que les délits de droit commun, les contraventions de simple police et de police correctionnelle et les crimes. Non seulement exception est faite pour les flagrants délits, ce qui se comprend à merveille, mais pour « tout attentat connexe à une situation de trouble intérieur ou extérieur », c'est-à-dire, pour tous les délits politiques. Or les délits politiques étant, dans la matière qui nous occupe, la règle ordinaire, et les délits de droit commun l'exception, on conçoit que l'inviolabilité parlementaire peut dans certains cas n'être plus qu'un vain mot.

L'inviolabilité parlementaire cesse en dehors de la Diète. Elle ne couvre plus ceux des membres qui livreraient leurs discours au public, par la parole ou par la presse. L'éditeur d'un journal pourrait même être condamné pour la reproduction d'un discours prononcé cependant en toute liberté, au sein de l'une ou de l'autre Chambre.

La Diète ne peut réclamer la suspension de la détention d'un membre arrêté avant la session. En outre, comme l'article 53 ne parle que de l'arrestation et non de la poursuite pénale, il s'ensuit que l'autorité judiciaire est absolument libre d'intenter une poursuite pendant la session et de faire tous actes judiciaires, instruction, enquête, etc.

## Section IV.

### Les Pouvoirs de la Chambre.

Comme la plupart des parlements, la Diète japonaise intervient en matière législative, en matière financière et jouit d'un certain contrôle sur le pouvoir exécutif. Toutefois, en vertu du caractère spécial de la Constitution que nous avons fait remarquer déjà, si elle accorde ces divers droits au Parlement, elle ne les accorde pas dans la même mesure que les constitutions des pays parlementaires du continent.

La Charte japonaise détermine limitativement les droits de la Diète. A en juger d'après la lettre, ces droits peuvent se résumer comme suit : droits de voter les lois, de faire des représentations au gouvernement, de l'interpeller, de présenter des adresses à l'Empereur, de recevoir des pétitions, de faire les règlements intérieurs et, enfin, quelques attributions spéciales à chacune des Chambres établies par la loi sur les Chambres et l'ordonnance sur la Chambre des pairs.

Mais, en la matière, il faut distinguer soigneusement entre l'esprit et la lettre, entre la théorie et la pratique. En réalité, il en est des droits du Parlement comme des droits des citoyens. En principe, ces droits sont généreusement accordés; mais dans la pratique ils sont entourés de telles restrictions, soumis à de telles conditions, que leur importance diminue très considérablement.

Ainsi dans aucun pays parlementaire les sessions ne sont aussi courtes qu'au Japon. La règle constitutionnelle est qu'elles durent trois mois et, qu'en cas de nécessité, un ordre impérial peut décréter une prolongation. Or, comme ces mois ne sont que de trente jours,

dans lesquels les jours de vacances et de prorogation sont compris, il s'ensuit qu'une session de quatre-vingt-dix-jours serait une session tout à fait anormale.

L'article 4 de la loi sur les Chambres proclame, à son tour, une disposition assez caractérisque. Les députés de la Diète ne peuvent pas se grouper dans la salle des séances d'après leurs opinions et les partis auxquels ils appartiennent. L'ordre des sièges n'est pas libre ; il est fixé au commencement de chaque session par un tirage au sort. A la Chambre des pairs, les princes impériaux occupent les premiers sièges; après eux viennent les membres nobles, dans un ordre déterminé par leurs titres et leur âge, et finalement tous les autres membres.

Les membres de la Diète sont tenus de siéger. Aux termes de l'article 99 de la loi sur les Chambres, si un membre de la Diète impériale ne répond pas, sans empêchement motivé et légitime, à l'avis de convocation endéans les huit jours suivant la date fixée pour cette convocation, le président de la Chambre dont il est membre doit lui envoyer une seconde lettre de convocation ; si le député ou le pair ne se présente pas à la Chambre dans la huitaine qui suit cette seconde lettre, et s'il ne peut invoquer un empêchement légitime, il cesse de siéger. S'il s'agit d'un pair, le président demande sa révocation à l'Empereur, et s'il ne s'agit que d'un représentant, son nom est rayé d'office de la liste des députés.

En matière de contestations électorales et de vérification des pouvoirs, les deux Chambres ont des droits inégaux. La Chambre des représentants procède à la vérification des pouvoirs de ses membres mais seulement au point de vue de l'existence des conditions d'éligibilité: « En cas de réclamation sur la validité des pouvoirs d'un membre de la Chambre des représentants, celle-ci nomme une commission spéciale qui est tenue de

faire un rapport dans un délai déterminé; ce rapport entendu, la Chambre décide souverainement. » (Art. 78 de la loi sur les Chambres.) Mais toutes les contestations relatives aux opérations électorales sont de la compétence des tribunaux ordinaires.

La Chambre des pairs, au contraire, intervient seule et juge souverainement toutes les contestations quelconques qui peuvent surgir à l'occasion de la nomination d'un de ses membres. Elle statue alors comme une juridiction contentieuse.

L'article 9 de l'ordonnance impériale organisant la Chambre des pairs, règle en détail ce pouvoir tout spécial. Au commencement de chaque session, la Chambre élit une commission permanente à l'effet de juger toutes les contestations qui pourraient surgir par rapport à l'élection de ses divers membres. La procédure suivie est analogue à la procédure en matière civile. L'électeur protestataire est désigné comme demandeur et le membre contre lequel la réclamation est faite, comme défendeur.

Le réclamant adresse au président de la Chambre un écrit contenant l'exposé de sa demande, les motifs et les pièces à l'appui. La commission permanente prend connaissance de l'affaire et envoie copie de tous les dossiers et des pièces y annexées au défendeur en exigeant sa réponse dans un délai fixé.

Une fois l'enquête terminée, le rapport de la commission est distribué à tous les membres de la Chambre et fait connaître sa décision. Si à l'examen des différentes pièces, la commission estime qu'il y a lieu à poursuites, elle en informe, par l'intermédiaire du président de la Chambre, le ministre de la justice.

Outre l'attribution judiciaire de la Chambre des pairs, l'ordonnance impériale du 11 février 1889 lui donne

encore le caractère de conseil consultatif de l'Empereur. « La Chambre des pairs, en répondant à la consultation de l'Empereur, vote sur les règlements concernant les privilèges de la classe noble. » Remarquons que, puisque l'ordonnance dit : « en cas de consultation », il en résulte que la Chambre des pairs n'a pas, en cette matière, un droit absolu d'intervention.

Si la Diète jouit de certains pouvoirs en matière législative et financière, comme nous le verrons plus loin, elle n'en a aucune en matière de relations extérieures. L'Empereur seul déclare la guerre, fait la paix et conclut les traités. La Diète n'intervient, ni pour la ratification, ni pour la validité des traités de paix ou de commerce ou des traités qui engageraient les finances ou qui pourraient même lier individuellement les Japonais.

La Constitution a accordé à la Diète différents moyens de contrôle du pouvoir exécutif. Comme dans tous les pays parlementaires, les membres de la Chambre ont le droit d'adresser au gouvernement des questions et des demandes d'explication; ils peuvent l'interpeller et lui faire des représentations.

« Tout membre de la Diète peut, avec l'appui d'au moins trente membres, demander des explications au gouvernement. » (Loi sur la Diète, art. 28.) La demande d'explication est faite par écrit, signée par l'auteur et contresignée par les membres qui l'appuient, et est transmise au gouvernement par l'intermédiaire du président de la Chambre; mais cela n'empêche pas le membre de développer oralement sa demande. Les ministres d'État peuvent répondre sur le champ ou peuvent fixer un jour pour la réponse; mais s'ils jugent nécessaire de ne pas répondre dans l'intérêt général de l'État, ils doivent expliquer leurs raisons.

« Les deux Chambres peuvent faire des représenta-

tions au gouvernement, soit sur une question législative, soit sur toute autre matière; mais si ces représentations ne sont pas acceptées, elles ne peuvent être réitérées dans la même session. » (Constitution, art. 40.) Ces représentations doivent être proposées par écrit et signées par trente membres au moins. Elles expriment tantôt un simple désir des Chambres, tantôt un reproche au sujet d'une mesure quelconque prise par le pouvoir exécutif.

La Diète présente des adresses à l'Empereur, dit encore l'article 49 de la Constitution. C'est sous la forme d'adresse que la Chambre exprime généralement son mécontentement à l'égard de la politique suivie par le cabinet.

Mais il faut remarquer que comme les ministres ne sont responsables que devant l'Empereur, ce vote de méfiance de la Chambre ne les oblige aucunement à se démettre de leurs fonctions. Ces adresses, qui sont l'unique voie ouverte à la Chambre pour entrer en rapport direct avec l'Empereur, sont rédigées sous une forme très respectueuse. Les projets d'adresse ne peuvent être présentés à la Chambre que sur l'initiative d'au moins trente membres.

Enfin la Diète peut encore recevoir les pétitions. « Les sujets japonais jouissent du droit de pétition, à charge d'observer les règles du respect, et les dispositions spéciales des lois à cet égard. » (Art. 39.)

Les sujets japonais peuvent présenter des pétitions soit à l'Empereur, soit aux autorités administratives, soit encore au Parlement. Ce dernier procédé est habituellement employé. Ces pétitions, par un reste du système autoritaire de la féodalité, doivent être conçues sous forme de supplique. Elles sont présentées à la Chambre par l'intermédiaire de ses membres. La commission permanente, instituée à cet effet, les soumet à

un examen au point de vue de la forme et retourne à leurs auteurs celles qui ne réunissent pas les conditions légales.

Chaque année, la commission dresse un tableau résumé de toutes les requêtes qui lui ont été adressées et les soumet au vote de la Chambre. Si elles sont votées, elles sont transmises aussitôt au gouvernement avec l'appréciation de la Chambre et demande d'explications, s'il y a lieu. A ce droit de pétition, il est certaines restrictions : ainsi aucune des deux Chambres ne peut recevoir une pétition rentrant dans les cinq catégories suivantes :

*a*) Pétitions faites par mandat, sauf celles faites au nom d'une personne civile;

*b*) Pétitions ayant pour objet de modifier la Constitution ;

*c*) Pétitions ayant un caractère d'injonction;

*d*) Pétitions qui seraient injurieuses ou offensantes pour la famille impériale, le gouvernement et les Chambres ;

*e*) Pétitions ayant pour but de critiquer des décisions judiciaires en matière ordinaire ou de contentieux administratif.

Mais si la Diète possède ces différents droits, il en est deux autres qu'elle ne possède pas, et ces deux derniers sont si importants que, encore une fois, les premiers perdent par là la plus grande partie de leur importance. La Diète n'a pas le droit d'enquête, ni celui de mettre les ministres en accusation, ceux-ci n'étant responsables que devant l'Empereur.

## Section V.

### La confection des lois.

La Diète partage le pouvoir législatif avec l'Empereur et la Chambre des pairs.

Aucune loi n'est possible sans la participation de la Diète : « L'Empereur exerce le pouvoir législatif avec le consentement de la Diète impériale. » (Art. 5.) « Le consentement de la Diète impériale est nécessaire pour toutes les lois. » (Art. 37.)

« La Diète jouit du droit d'initiative ». (Art. 38.) Toutefois, à ce droit nous avons vu qu'il est fait une exception très importante. En matière de revision constitutionnelle, l'Empereur seul, dit la Constitution en son article 73, jouit du droit d'initiative. Nous avons vu encore que l'Empereur rend ou fait rendre non seulement les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, mais aussi les ordonnances nécessaires pour le maintien de l'ordre et de la paix publique et pour l'accroissement du bien-être de ses sujets.

Ces deux dispositions indiquent surabondamment que le régime parlementaire du Japon n'est pas le régime en vigueur en France ou en Angleterre. Cependant, il ne faudrait pas conclure de là que le Parlement japonais soit dénué de toute autorité. Malgré les prérogatives accordées à l'Empereur en matière législative, l'Assemblée impériale exerce en fait l'autorité prépondérante dans la confection des lois.

Tout projet de loi ou d'amendement doit être présenté par vingt membres au moins. Le gouvernement dépose ses projets par l'intermédiaire des ministres d'État ; il peut les présenter indifféremment à l'une ou à l'autre des deux Chambres, suivant son bon plaisir. Il n'y a priorité que pour la loi du budget, qui, comme nous le verrons plus loin, doit être portée d'abord à la Chambre des représentants.

Les projets de lois présentés dans les conditions ci-dessus sont immédiatement livrés à l'examen des commissions ou des sections. La loi ne détermine ni le

nombre de ces sections ni le nombre des membres qui doivent en faire partie ; liberté complète, sous ce rapport, est laissée à chacune des deux Chambres. D'après les usages parlementaires, chaque commission spéciale se compose ordinairement d'une douzaine de membres élus.

Lorsque la commission se réunit pour étudier le projet qui lui est soumis, son président est tenu d'en informer le ministre d'État et les délégués qui ont des rapports directs ou indirects avec l'objet du projet de loi. Pour éclairer la discussion, la commission a le droit de demander toutes les explications nécessaires au gouvernement par l'intermédiaire du président de la Chambre.

En règle générale tout projet de loi passe par trois grandes phases successives.

La première consiste dans l'examen du projet par une commission spéciale, après que la prise en considération a été décidée par la Chambre. L'examen terminé, le président de la commission qui est toujours, de droit, rapporteur, fait rapport à la Chambre.

Le rapport déposé, on procède à une délibération analogue à la deuxième lecture du Parlement anglais. Elle a lieu devant la Chambre entière, constituée en commission générale. Elle comprend une discussion générale et une discussion détaillée des divers articles. Des amendements peuvent être présentés, à la condition de provenir de l'initiative de vingt membres au moins.

Enfin, la dernière lecture aboutit à l'adoption définitive. Pendant cette dernière discussion aucun amendement ne peut plus être présenté.

« Les votes sont toujours acquis à la majorité absolue dans chacune des deux Chambres. » (Constitution, art. 47.) Toutefois, hâtons-nous de faire remarquer que ces deux mots : « majorité absolue » n'ont pas du tout, en réalité, les significations qu'ils présentent en apparence.

Par majorité absolue, on n'entend pas la majorité absolue du nombre total des membres de la Chambre, mais la majorité absolue du nombre des membres présents. Ainsi comme la Constitution n'exige que la présence du tiers des membres de chacune des deux Chambres pour une délibération valable, il en résulte qu'un projet de loi pourrait devenir loi par le simple vote de 51 membres.

Un projet de loi ainsi voté par une Chambre, passe à la seconde, où il subit le même processus. Quand les deux Chambres sont en désaccord et qu'elles n'arrivent pas à s'entendre, elles doivent proposer la constitution d'une commission mixte composée de vingt membres au plus, nommés par moitié par chacune des deux Chambres.

Si un projet est rejeté, il ne peut plus être représenté dans l'année. « Les projets de loi rejetés par l'une des Chambres ne peuvent plus être représentés dans le cours de la même session. » (Art. 39) Si le projet est définitivement adopté, il est transmis à l'Empereur par la voie du ministre d'État. L'Empereur donne alors sa sanction et il promulgue la loi avant l'ouverture de la session suivante. (Loi sur les Chambres, art. 39.)

Toutefois, si l'on s'en tenait exclusivement à ces textes de loi et à la théorie constitutionnelle pure, on n'aurait qu'une idée, sinon inexacte, du moins très incomplète de la pratique de l'activité législative des Chambres japonaises et du rôle respectif joué par les différentes branches du pouvoir législatif.

Un rapide coup d'œil jeté sur cette activité et sur l'usage du droit d'initiative fait par la Diète et le gouvernement, nous permettra de procéder à des constatations qui confirmeront une fois de plus, dans le sens que nous avons indiqué à diverses reprises, le caractère tout spécial du régime parlementaire du *Daï-Nippon*.

A peine l'établissement du Parlement était-il décrété

par la Constitution, qu'aussitôt les députés japonais, pleins d'enthousiasme, animés d'excellentes intentions peut-être, mais dans tous les cas novices pour la plupart, et dépourvus assez généralement de toutes les connaissances que requiert l'exercice d'un mandat politique, crurent qu'ils allaient inaugurer une période de rénovation complète. Aussi, la Chambre des députés ne se fit-elle pas faute d'user et d'abuser de son droit d'initiative. Chaque parti y alla de ses projets de loi, qui bientôt se mirent à pleuvoir dru comme grêle.

Mal préparés, incomplètement élaborés, et en général très peu pratiques, faut-il le dire, la plupart de ces projets, dus à l'initiative de l'opposition, furent votés par la Chambre des députés, l'opposition y détenant la majorité. Mais heureusement pour l'avenir politique du Japon, ces projets durent rester généralement à l'état de simples vœux. La Chambre des pairs, où prédomine l'élément conservateur, obéissant à l'impulsion gouvernementale, rejeta toujours et rejette encore aujourd'hui toutes les mesures déapprouvées par le gouvernement.

Les députés mécontents se mirent à faire de l'obstruction et résolurent de réserver le même accueil aux projets du gouvernement. Ils attaquèrent, et attaquent encore à outrance, tant la politique extérieure que l'administration intérieure des différents cabinets; ils refusèrent de voter les budgets et les autres projets de lois importants dus à l'initiative ministérielle. L'opposition ayant toujours la majorité au sein de la Chambre, on conçoit sans peine la difficulté des résistances que le gouvernement se trouvait avoir à vaincre La situation devint si tendue que les agents du pouvoir exécutif ne trouvèrent plus de recours que dans les menaces de dissolution et de prorogation, « afin, disait un édit impérial, de donner aux députés le temps de se calmer et de revenir à la saine

notion des choses. » Les menaces ne suffisant pas, on passa à leur exécution et la prorogation ainsi que la dissolution, mesures extraordinaires dans nos pays d'Europe, devinrent forcément, au Japon, des mesures très ordinaires.

Dans sa résistance à la mauvaise volonté du Parlement, le gouvernement trouva toujours, très heureusement, un allié important dans la Chambre des pairs.

Tout autre, en effet, apparaît dans l'histoire parlementaire du Japon, l'attitude de la Chambre haute. Bien loin d'abuser de son droit d'initiative, elle n'en a jamais fait qu'un usage des plus restreint, mais aussi des plus sage. Pour moins bruyante que soit sa participation dans l'activité législative, elle n'en est pas moins considérable. La plupart des projets déposés par la Chambre basse sont, en général, complètement remaniés par la Chambre haute. Bien souvent ces projets ne trouvent leur forme définitive qu'au sein de la Chambre des pairs. D'autre part, si elle use peu de son droit d'initiative, c'est qu'elle considère comme siennes la plupart des mesures proposées par le gouvernement, lequel, il faut l'ajouter aussi, a toujours soin de la consulter préalablement. On peut donc dire que si le Mikado a pu mener à bonne fin jusqu'ici l'œuvre qu'il s'était chargé d'accomplir, lors de l'octroi de la Constitution, c'est grâce à l'appui constant, aux encouragements incessants que ses différents ministres ont toujours trouvés dans la Chambre des pairs. En effet, il semble clair comme le jour que si l'attitude de la Chambre haute avait été celle de sa consœur, le régime constitutionnel du Japon eut été bien des fois en danger, et on peut dans tous les cas affirmer sans témérité qu'il n'en serait pas sorti indemne.

Nous donnons ci-contre, les chiffres relatifs aux projets de loi déposés et votés par la Diète pendant ces quatorze sessions écoulées.

| SESSIONS LÉGISLATIVES. | Projets de lois déposés | | | Lois votées émanant | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | par le Gouvernement. | par la Chambre des Députés. | par la Chambre des Pairs | du Gouvernement. | de la Chambre des Députés. | de la Chambre des Pairs. |
| 1re session. | 8 | 41 | 2 | 4 | 2 | — |
| 2e » | 9 | 52 | 2 | 2 | — | — |
| 3e » | 11 | 42 | 1 | 5 | 2 | 1 |
| 4e » | 20 | 72 | 1 | 12 | 5 | 1 |
| 5e » | 18 | 83 | 5 | 1 | 1 | — |
| 6e » | 30 | 73 | 5 | 28 | — | — |
| 7e » | 5 | — | — | 5 | — | — |
| 8e » | 15 | 128 | 6 | 19 | 8 | 5 |
| 9e » | 104 | 55 | 3 | 88 | 3 | 2 |
| 10e » | 62 | 57 | 2 | 46 | 5 | — |
| 11e » | — | — | — | — | — | — |
| 12e » | 42 | 25 | 4 | 23 | 2 | 3 |
| 13e » | 114 | 65 | 18 | 89 | 11 | 15 |
| 14e » | 78 | 34 | 8 | 51 | 7 | 5 |

## Section VI.

### Le vote des budgets.

D'après la Constitution japonaise, « les dépenses et recettes de l'État sont approuvées par la Diète impériale au moyen d'un budget annuel » mais cette disposition ne permet pas d'assimiler le budget à une loi ordinaire, parce que la Constitution a pris des mesures pour empêcher les Chambres de modifier, suspendre ou abolir une loi existante à l'occasion du vote du budget.

Le budget est ainsi resté au Japon tout simplement le programme financier des recettes et dépenses d'une année, préparé par le gouvernement et soumis par lui à l'approbation des Chambres. Ce caractère spécial lui est fermement maintenu par les dispositions constitutionnelles relatives aux revenus et dépenses de l'État et qui permettent au gouvernement de continuer à percevoir les impôts et à ordonnancer les dépenses établies par les lois, alors que la Diète les aurait supprimées dans le projet de budget.

« Toute création de nouvel impôt ou toute modification d'un impôt déjà existant (sauf les taxes administratives ou autres droits ayant le caractère d'une rémunération de services rendus) doit résulter d'une loi. » (Constitution, art 62), et « les impôts prélevés jusqu'à ce jour continueront à être perçus suivant l'ancien système, jusqu'à leur modification par une loi nouvelle. » (Constitution, art. 63.)

« Les dépenses déjà fixées et qui sont basées, aux termes de la Constitution, sur les pouvoirs appartenant à l'Empereur, ainsi que les dépenses qui sont la conséquence d'une loi ou des obligations légales du gouvernement, ne peuvent être ni supprimées ni restreintes par la Diète impériale sans l'assentiment du gouvernement. » (Constitution, art. 67.)

### § 1. — *Préparation du budget.*

Comme dans tous les pays constitutionnels d'Europe, la préparation du budget au Japon incombe au gouvernement. Les raisons de cette prérogative se conçoivent à merveille. « Placé au centre du pays, pénétrant journellement, par la hiérarchie de ses fonctionnaires, jus-

qu'au sein des moindres villages, il se trouve mieux que personne apte à ressentir d'abord l'impression des besoins et des vœux publics, puis à en apprécier le mérite comparatif, par conséquent à chiffrer budgétairement la juste satisfaction que chacun de ces besoins et de ces vœux comporte. D'autres, aussi bien ou mieux peut-être que lui, connaîtront les détails qui les touchent particuculièrement, mais nul n'embrassera d'un coup d'œil aussi impartial la collection complète de ces détails, nul ne mettra, dès lors, avec autant de compétence et de précision les divers intérêts au point (1). »

Le ministre des finances joue, dans la confection du budget, un rôle prépondérant. Il centralise les divers budgets de ses collègues ministériels ; il contrôle les demandes de dépenses et fait, s'il y a lieu, les observations nécessaires. Il rédige alors le budget général et le dépose sur le bureau de la Chambre.

L'initiative parlementaire, toutefois, n'est pas supprimée. Comme en France et avec autant de brio, les députés japonais procèdent, à chaque session, à une démolition en règle du travail ministériel. Les amendements pleuvent dru comme grêle et l'équilibre budgétaire ne devient bientôt plus qu'un vain rêve. Le ministre des finances résiste autant qu'il peut en opposant un veto énergique à toutes les modifications proposées. En règle générale, on fait une transaction et quand celle-ci est impossible, le cabinet a recours à son arme favorite : la prolongation ou la dissolution.

Il est d'ailleurs certaines dépenses au sujet de la fixation desquelles la Diète n'a que des pouvoirs fort limités. Elle ne peut, sans le consentement du gouvernement, supprimer ni réduire les dépenses établies par le pouvoir

(1) Storm, *Le Budget*, p. [illegible].

constitutionnel de l'Empereur et les dépenses qui sont la conséquence d'une loi ou d'une obligation légale du gouvernement. (Art. 67.)

Les trois espèces de dépenses auxquelles cette disposition fait allusion, ont été énumérées par la loi supplémentaire sur les finances du 2 août 1890.

Entrent dans les dépenses de la première catégorie, c'est-à-dire qui sont établies par l'Empereur en raison de ses pouvoirs :

*a*) Traitements des fonctionnaires civils et militaires, gratifications aux fonctionnaires civils cessant leurs fonctions;

*b*) Dépenses pour l'armée, la marine, la gendarmerie et l'armée coloniale agricole (*Hokkaïdo*);

*c*) Pensions attachées aux décorations, dépenses pour primes;

*d*) Dépenses résultant de traités ou engagements internationaux;

*e*) Frais de bureaux, d'entretien des bâtiments de l'État.

Entrent dans les dépenses de la deuxième catégorie, c'est-à-dire, celles qui sont la conséquence d'une loi promulguée avant l'établissement de la Diète impériale :

*a*) Dépenses concernant la Diète impériale;

*b*) Dépenses pour les tribunaux et la Cour des comptes;

*c*) Dépenses pour les pensions et la caisse des veuves et orphelins;

*d*) Frais de perception des impôts;

*e*) Frais d'entretien des prisonniers;

*f*) Frais concernant les voies et moyens de communication, frais pour la détermination des routes maritimes.

Entrent dans les dépenses de la troisième catégorie, c'est-à-dire, celles qui sont la conséquence d'une obligation légale du gouvernement :

*a*) Frais concernant les temples;

*b*) Amortissement des emprunts publics et service des intérêts;

*c*) Subsides ou garanties d'intérêts, déjà fixés par ordonnance légale, aux compagnies de navigation, chemins de fer, fabriques, hôpitaux et écoles;

*d*) Traitements, pensions et indemnités aux fonctionnaires d'État étrangers;

*e*) Dommages et intérêts et frais de procédure;

*f*) Avances aux fonctionnaires pour régler certains comptes d'une année fiscale;

*g*) Frais d'administration du trésor;

*h*) Intérêts pour les sommes consignées.

La Constitution ne détermine pas la date de la préparation du budget. Elle se borne à déclarer que le budget sera annuel. « Les dépenses et recettes de l'État, dit l'article 64, doivent être soumises dans le budget annuel à l'Assemblée impériale. » Mais l'année fiscale ne correspond pas, comme en Belgique et en France, avec l'année civile; comme en Allemagne, en Angleterre et dans les Indes anglaises, elle commence le 1er avril et se termine le 31 mars de l'année suivante. Le système japonais est préférable au système belge et français. Les ministres préparent leur budget vers le mois de septembre, alors qu'ils ont déjà en mains le relevé du premier semestre. Les époques d'évaluation des dépenses et recettes sont ainsi rapprochées de celles de leur exécution, et, par le fait même, on arrive à une exactitude que le système français est loin de toujours présenter. Le budget est présenté à l'assemblée au commencement de la session ordinaire, en novembre.

Dans la préparation du budget japonais, on observe les deux règles que prescrit toute bonne économie financière.

La règle de l'universalité d'abord : le budget doit

décrire intégralement *in extenso*, toutes les opérations des recettes et dépenses. Le ministre des finances classe toutes les dépenses et recettes en chapitres, sections et articles. La loi sur les finances de 1889 interdit expressément tout transfert et tout virement d'une dépense à l'autre. « Les ministres, dit l'article 12, ne peuvent changer la distination des sommes affectées pour une dépense prévue au budget. »

La règle de la juste évaluation ensuite. On sait que, pour réaliser en partie ce but, on peut, ou bien se confier à la bonne foi du ministre des finances, et c'est là le système belge, ou bien prendre pour base les évaluations de l'exercice précédent. Ce dernier système, appelé justement le système automatique, est celui en vigueur en France. Le Japon, dans sa loi budgétaire a consacré la méthode française. Le ministre des finances, dit cette loi, dresse les tableaux du budget en prenant comme base de ses calculs le budget de l'année précédente.

### § 2. — *Vote du budget.*

Le ministre des finances dépose, au commencement de la session, le projet de budget sur le bureau de la Chambre. Celle-ci le soumet à la commission permanente, instituée, comme nous l'avons vu, à l'effet de procéder à l'examen de toutes les questions financières. La commission du budget doit terminer son travail de vérification et présenter son rapport à la Chambre endéans les quinze jours qui suivent le jour de la présentation. Elle a le droit de demander des explications aux ministres d'État et aux hauts fonctionnaires désignés comme délégués du gouvernement.

Après le dépôt du rapport de la commission, le budget est livré à la discussion générale. Il passe par toutes les

formalités d'une loi ordinaire; il subit trois lectures et ne peut être voté qu'après la troisième. La seule différence consiste en ce que les amendements au projet de budget doivent toujours être proposés par trente membres au lieu de vingt.

La législation japonaise n'a pas consacré le système des budgets permanents. Le budget est annuel. Toutefois, la Constitution reconnait au gouvernement le pouvoir de demander, en vue de besoins spéciaux, le consentement de la Diète impériale pour constituer un fond de dépenses continues pour un nombre d'années fixé à l'avance.

La Diète doit approuver annuellement toutes les dispositions prévues au budget. Cependant les dépenses de la Maison Impériale peuvent être soustraites, en vertu des dispositions constitutionnelles, au vote de la Chambre. « Les dépenses de la Maison Impériale seront payées chaque année par le Trésor public, dans les limites du chiffre actuellement fixé. »

La Chambre vote le budget, non en bloc, mais par article ou paragraphe, comme dans tous les pays où existe le droit budgétaire.

Au Japon comme en Belgique, comme en Prusse, comme en Angleterre, la Chambre des députés a la priorité du vote en matière budgétaire. « Le budget doit être présenté d'abord à la Chambre des représentants. » (Art. 65.) Toutefois, cette inégalité se borne là comme le prouve l'article 53 de la loi sur la Diète. Sauf pour le budget, le gouvernement peut choisir à son gré l'une ou l'autre des deux Chambres pour lui présenter la première les projets de lois et autres propositions, y compris toutes les lois sur les impôts.

Mais si la Diète jouit du droit de voter le budget, il semble, jusqu'ici du moins, qu'à l'usage positif de ce

droit elle ait préféré son usage négatif. Le refus de budget, mesure extrême que l'on rencontre peu ou point dans les annales parlementaires de nos pays continentaux, est, au Japon, une mesure à laquelle la Chambre des députés a recours très ordinairement. De fait, l'histoire parlementaire de l'Empire du Soleil-Levant constate déjà aujourd hui, bien qu'elle ne date que de douze ans, autant de refus de budget que le passé de tous les peuples constitutionnels de l'Occident n'en présente.

Le Parlement a usé et abusé de son droit, dans l'espoir d'arriver à la prépondérance et à forcer les ministres à s'incliner devant lui. Mais malheureusement pour lui cette arme, si forte et si puissante dans les pays jouissant du vrai régime constitutionnel, se trouve, au Japon, émoussée et brisée par la liberté laissée aux agents du pouvoir exécutif d'appliquer, en cas de refus du budget, à l'année courante le budget de l'exercice précédent. « Lorsque l'assemblée impériale n'a pas voté le budget, dit l'article 71 de la Constitution, ou lorsque le budget n'a pu être établi, le gouvernement doit appliquer le budget de l'année précédente. »

## § 3. — *Le contrôle du budget.*

Comme en Belgique, en France et dans tous les pays parlementaires, trois éléments interviennent dans le contrôle budgétaire. Ce contrôle s'exerce d'abord au sein de l'administration par les divers fonctionnaires responsables ; il s'exerce ensuite par le Parlement et par la Cour des comptes.

Chaque année, l'exercice écoulé, le Parlement vote la loi dite des comptes. « Le compte définitif des dépenses et des recettes de l'État doit être vérifié et arrêté par la Cour des comptes, et le gouvernement doit le présenter

à l'Assemblée impériale avec un rapport de la dite Cour des comptes sur la vérification. L'organisation et les attributions de la Cour des comptes sont déterminées par la loi. » (Art. 72.) En réalité, le contrôle parlementaire ne s'exerce que pour la forme. Il y a une commission permanente, composée de vingt-sept membres, chargée d'examiner et les rapports de la Cour des comptes et le compte définitif des recettes et des dépenses.

La Cour des comptes est composée d'un président, trois directeurs, douze vérificateurs, deux secrétaires, vingt-quatre vérificateurs suppléants et un personnel d'employés, dont les seize premiers fonctionnaires (président, directeurs et vérificateurs) sont appelés conseillers de la Cour des comptes. Ces derniers sont nommés par l'Empereur, conformément à l'ordonnance impériale. Comme les fonctions de conseillers de la Cour des comptes ressemblent à celles de magistrats, ils jouissent de l'inamovibilité : « Ils ne peuvent être révoqués, remplir d'autres fonctions ou être mis en non activité sans leur consentement, sauf les cas de sentence disciplinaire ou pénale. » (Art. 6.)

Le législateur japonais a compris que, pour assurer le contrôle réel et effectif du budget par la Cour des comptes, il fallait le rendre absolument indépendant des influences politiques. La loi du 9 mai 1889 a fixé, dans cet ordre d'idées, l'organisation et la compétence de la Cour. « La Cour des comptes est soumise au contrôle de l'Empereur et jouit d'une situation indépendante vis-à-vis des ministres d'État. »

« La Cour des comptes surveille les finances de l'État en vérifiant la comptabilité des fonds du gouvernement, du domaine public et des emprunts. » (Art. 12.)

Chaque année, la Cour doit procéder à la vérification des comptes suivants :

1° Compte général du gouvernement ;

2° Comptes spéciaux de chaque autorité gouvermentale, des établissements du gouvernement et du domaine de l'État ;

3° Comptes spéciaux des établissements publics ou privés subsidiés par le gouvernement ;

4° Ceux qui doivent lui être soumis par suite d'une loi ou d'une ordonnance impériale.

En même temps qu'elle présente la vérification des comptes ci-dessus mentionnés, la Cour est obligée de faire un rapport sur chacune des questions suivantes :

1° Si les sommes du compte général et des rapports spéciaux de chaque ministère sont conformes à celles qui sont mentionnées dans les rapports de comptabilité des caissiers ;

2° S'il n'y a pas d'illégalités au point de vue des recettes et des dépenses, ainsi qu'au point de vue des revenus, ventes, donations ou usage des choses du domaine public, c'est-à-dire, si tous ces faits sont conformes aux dispositions du budget, d'une loi ou ordonnance spéciale ;

3° S'il n'y a pas de dépenses dépassant le budget ou hors du budget qui ne sont pas encore approuvées par la Diète.

---

# CHAPITRE IX.

## Les partis politiques.

---

Déterminer les partis politiques japonais est une tâche qui semble assez facile de prime abord, à ne lire que les journaux et les revues du *Daï-Nippon*, où l'on voit désigner tous les jours certains politiciens par les épithètes de libéraux, de progressistes, de conservateurs, d'impérialistes, de socialistes même, etc. Mais, au fond. quand on veut constater de plus près ce que représentent ces dénominations, on se trouve très embarrassé. Dans tous les cas, il est évident que l'on se tromperait très fort si l'on donnait à ces étiquettes politiques le sens qu'elles ont en Europe.

En Allemagne, en Angleterre, en Belgique, il existe des partis organisés, présentant des tendances bien marquées, ayant des programmes connus et des aspirations bien définies. Au Japon, rien de pareil. Les partis qui se partagent la nation ne sont pas, comme chez nous, des ensembles de citoyens unis par les mêmes tendances politiques; ils sont plutôt des groupements plus ou moins hétérogènes, liés par une communauté d'intérêts. Rien de bien net, aucune ligne de démarcation bien tranchée ne sépare les divers partis. Quant aux programmes, on peut presque dire qu'ils n'existent pas, si par là on veut entendre un ensemble de réformes bien déterminées, permettant de classifier leurs partisans.

En somme, il semble que, jusqu'ici, les étiquettes politiques n'aient eu aucune signification : tel parti, qui hier se déclarait profondément conservateur et hostile à toute innovation libérale, sera demain le plus fougueux à réclamer toutes les réformes ; le seul programme qui les guide consiste à chercher à remplacer le clan au pouvoir, à s'emparer du gouvernement au plus grand profit des chefs du groupe, de leurs amis et de leurs clients.

Cette situation, qui fausse le fonctionnement du régime parlementaire, s'explique par les circonstances qui ont accompagné la naissance de ce régime. Le Japon est devenu, il y a dix ans déjà il est vrai, un État constitutionnel. Mais il est évident, toutefois, que supprimer radicalement, par un seul trait de plume, un régime quatorze fois séculaire, était chose impossible. Il y a trente ans à peine, le Japon se trouvait encore en pleine féodalité. Ces trente ans ont suffi aux hommes énergiques de la restauration pour transformer le régime féodal en un régime moderne; ils ont fondé une marine et une armée dont la valeur est reconnue universellement; ils ont doté leur pays de toutes les institutions modernes, tant administratives qu'économiques. C'est là, disons-le, une œuvre dont l'histoire n'offre aucun exemple. Mais il était assez difficile de faire davantage. On transforme, on bouleverse encore assez aisément les institutions, l'organisation administrative d'un peuple, mais, quant à opérer les mêmes transformations dans ses mœurs, c'est là une tâche pour laquelle l'aide du temps est indispensable. Des partis politiques ne s'improvisent pas en un jour ; on peut importer du dehors des étiquettes politiques, mais c'est tout ce qu'on peut faire.

Si l'ancien État féodal est aujourd'hui aboli, son esprit est encore loin d'avoir complètement disparu. Les distinctions des clans subsistent toujours. Les deux clans qui,

comme nous l'avons vu, ont fait la restauration : *Satsouma* et *Choshiou*, ont conservé une part prépondérante dans l'administration de l'empire. Depuis trente ans, ce sont les hommes des clans du sud qui sont à la tête du gouvernement. Tantôt c'est le clan *Satsouma* qui domine, tantôt c'est celui de *Choshiou*, mais toujours les divers cabinets proviennent de la combinaison de ces deux clans, que l'on désigne couramment du nom de *Sat-cho*.

Quelles sont les tendances de ces clans? A en conclure de la conduite politique de leurs maîtres les plus importants, le marquis Ito, le comte Matsukata, le comte Okoubo, Inouye et Saigo, il semble qu'on puisse dire que le clan de *Satsouma* représente plutôt la tendance conservatrice, tandis que celui de *Choshiou* représenterait la tendance progressiste. De fait, les cabinets où prédominait le clan *Satsouma* ont toujours été conservateurs, tandis que la plupart des lois nouvelles et des réformes accomplies dans ces dernières années sont l'œuvre des cabinets où prédominaient les hommes de *Choshiou*.

Ces considérations faites, nous pouvons passer à la description de ces diverses étiquettes politiques et de leur contenu. Nour leur laissons évidemment les dénominations qu'elles se donnent et les programmes qu'elles affichent, mais, nous le répétons, les partis que nous allons décrire ne souffrent pas la comparaison avec nos partis d'Europe, et il serait même exagéré de dire qu'ils en constituent la parodie.

La plus ancienne coterie est celle des libéraux. Jadis très influente, ayant à sa tête le comte *Itagaki*, un des Japonais les plus éclairés qui soient, cette coterie a beaucoup diminué d'importance dans les dernières années. Un peu après l'octroi de la Constitution déjà, deux courants d'opinions se manifestaient dans ce parti, dit libéral. Les uns voulaient une politique nationale, l'union

avec les autres groupements; ils prétendaient faire abstraction de leurs idées personnelles et étaient prêts, disaient-ils, à soutenir les conservateurs de leurs votes pour toutes les mesures prises dans l'intérêt général. Les autres, au contraire, désiraient suivre une politique exclusive. L'entente n'ayant pu être réalisée, il se produisit, en 1895, une scission. Les partisans de la politique de parti se détachèrent du parti libéral proprement dit et formèrent le parti *réformateur*. L'entrée du comte *Itagaki* dans le cabinet, en 1896, affaiblit encore le parti libéral en mettant à néant la cohésion qui avait existé jusque-là parmi ses membres.

Le parti libéral compte aujourd'hui au Parlement 90 membres.

De la division des libéraux est né, comme dans la plupart des pays de l'Occident, le parti progressiste. Il est un des groupements les plus importants du Parlement où il compte environ 69 membres. Les opinions de ce parti sont assez avancées. Le premier manifeste public allait même si loin que la publication en fut interdite par le ministre de l'intérieur.

Il a actuellement comme chefs *Inouze* et surtout le comte *Okuma*. Celui-ci, dont les idées probablement ne paraissent pas suffisamment avancées encore à certains de ses compatriotes, s'est vu dynamité jadis; il ne possède plus qu'une jambe, l'autre lui ayant été enlevée par une bombe.

Un troisième parti est celui des nationaux libéraux avec le maréchal *Yamagata*. C'est le parti conservateur japonais, si l'on entend par là une tendance à la conservation des choses du passé et une certaine défiance vis-à-vis des réformes nouvelles.

Très peu important pour l'instant, mais susceptible de faire des progrès considérables dans l'avenir, tel est le

parti socialiste. Son organisation est favorisée par le nombre prodigieux de corporations de toutes espèces qui ont existé de tout temps au Japon. Elles offrent aux agitateurs des centres d'action et des ressources toutes prêtes. En 1898, le gouvernement s'est décidé à sévir contre les créateurs de l'agitation ouvrière. Chassés du pays, ils se sont établis à San-Francisco, où ils ont créé le « *Parti socialiste japonais d'Amérique* », dont le but est de s'inspirer des doctrines européennes, pour les faire rayonner ensuite sur toutes les associations ouvrières du Japon. Cette association publie un journal et édite des brochures qui sont portées au Japon par les missionnaires de la bonne parole. Les traductions du *Looking Backward*, de Bellamy, et l'*Évolution sociale*, de Kidd, ont trouvé un accueil très favorable dans les classes intellectuelles elles-mêmes de l'Empire du Soleil-Levant. Beaucoup de jeunes penseurs, appartenant à la meilleure partie de la société, prétendent approfondir les doctrines socialistes. Encouragés par le succès de leurs efforts, ils s'étaient décidés, en mai dernier, à aborder le domaine pratique en s'organisant en un parti politique appelé *Shakai Minshu-to*, ou parti social démocratique. Mais leur manifeste comprenait une si formidable liste de réformes politiques, sociales et économiques, d'un caractère si radical, que les autorités ont jugé nécessaire, non seulement d'en prohiber la publication, mais encore de proclamer la dissolution du nouveau parti, comme contraire aux lois du pays.

Beaucoup plus important pour l'avenir politique du Japon est le parti constitutionnel ou *Seyu Kai*, que dirige avec tant d'habileté et de compétence le marquis *Ito*, le père du régime actuel. Ce nouveau parti a pour but d'affermir et de soutenir la Constitution de l'empire et d'établir le régime parlementaire tel qu'il est pratiqué dans nos pays occidentaux.

Très récent, puisqu'il ne date que de l'an dernier, le groupement du marquis *Ito* répond à des tendances très légitimes qui se faisaient jour depuis longtemps au sein de la partie éclairée du pays. L'année 1898 avait vu apparaître pour la première fois dans l'histoire parlementaire du Japon, un cabinet reflétant les idées de la majorité. Ce fait extraordinaire pour le vieux *Nippon* avait pour cause la fusion des libéraux et des progressistes en un parti constitutionnel ou *Kensei-to*, dirigé par leurs chefs respectifs *Okuma* et *Itagaki*. Toutefois, la fusion était trop récente encore. Le programme définitif n'avait pas encore pu être tracé. La discipline et l'organisation faisaient défaut. Aussi, en novembre de la même année, le cabinet tombait, et avec lui le parti constitutionnel s'effritait. Il se divisait en deux : les libéraux conservaient la dénomination de parti constitutionnel ou *Kensei-to* pour eux seuls, et les progressistes formaient le *Kensei-hou-to* ou parti constitutionnel originaire.

Les choses en étaient là, quand, en septembre 1900, le marquis *Ito* lança un manifeste tendant à grouper tous les hommes de bonne volonté, tous les partisans du *Greater Japan*, tous les amis des institutions représentatives. La longue pratique des affaires, disait-il, l'avait mis à même de juger des vices et des défauts des partis politiques actuels. Les plus vives critiques étaient dirigées contre le gouvernement exclusif des clans, contre le népotisme et les abus d'un système gardant forcément l'empreinte du régime antérieur à la restauration. Le but du nouveau parti était précisé comme suit : veiller au développement intellectuel et moral surtout du pays, afin de former des citoyens capables de se charger avec intelligence et intégrité de leurs devoirs comme membres d'un grand État civilisé ; procéder à une décentralisation, de façon à obliger chaque gouvernement

local à veiller lui-même et sous sa responsabilité à sa propre prospérité.

Le marquis *Ito* n'a pas tardé à voir ses efforts couronnés de succès. Quelques mois à peine après la publication de son manifeste, il était appelé à remplacer le maréchal *Yamagati* au pouvoir. Depuis lors, le marquis *Ito* a fait place lui-même au vicomte *Katsura*, le premier ministre actuel, mais le parti qu'il a fondé a conservé toute sa force première. Aujourd'hui, il constitue le parti le plus important du Japon et il est à souhaiter, dans l'intérêt des destinées parlementaires de l'empire, qu'il continue à étendre son influence. Le *Seiyukai* compte 150 membres à la Chambre

On s'explique maintenant le caractère plutôt aigu de l'histoire parlementaire du Japon. Jamais aucune Chambre n'a pu aller jusqu'à la fin de son mandat. Dans l'espace de dix ans, il y a eu cinq dissolutions et une session proverbiale dont la durée n'a pas dépassé sept minutes. Une courte esquisse de cette histoire fera voir les tendances politiques des divers partis, et permettra au lecteur de décider lui-même de la grave question de l'avenir du régime représentatif du Japon.

La première session de la Diète fut ouverte le 29 novembre 1890. Le cabinet était, il va de soi, le produit de la combinaison du *Sat-cho*. Le gouvernement jouissait dans la Chambre des pairs d'une majorité relativement considérable, mais ses partisans dans la Diète ne formaient qu'une infime minorité. Le vote du budget de l'année fiscale 1891 fut l'événement important de la session. La Chambre ouvrit l'ère, qui ne cesse encore de durer aujourd'hui, des suppressions et diminutions des dépenses inscrites dans l'état financier que le cabinet présente à son approbation. Le gouvernement refusa énergiquement les amendements de la Chambre. Des

discussions très longues s'ensuivirent; elles se terminèrent par une entente à l'amiable; le gouvernement consentait à une diminution d'environ 18,000,000 de yens. Entre temps, la Diète s'occupait de ses fonctions législatives proprement dites. Elle discuta divers projets de loi, mais manifesta sa mauvaise volonté vis-à-vis du cabinet en ne votant que six projets de loi sur les cinquante et un qui lui étaient soumis.

L'année suivante, le comte *Yamagata* céda la place au comte *Matsukata*. Mais au fond, il n'y avait rien de changé, la combinaison *Sat-cho* durant toujours. Le mécontentement de la Diète se manifesta avec plus de vigueur encore. Les suppressions et diminutions de dépenses plurent dru comme grêle et tous les projets de loi déposés par le gouvernement furent impitoyablement refusés. Finalement, la dissolution fut prononcée et le gouvernement appliqua, en vertu de l'article 71 de la Constitution, le budget de l'année précédente.

Les élections qui eurent lieu pour la nouvelle Chambre, sont restées à jamais célèbres dans les annales politiques du Japon. Pour obtenir la majorité, le gouvernement décida de procéder, non pas à une élection ordinaire, mais à ce qu'un homme d'État français appelait une opération électorale. Les fonctionnaires locaux par ordre se jetèrent dans la mêlée, et le gouvernement central pesa de tout son poids sur la masse flottante. La lutte fut épique. Dans certaines localités, il y eut des massacres en règle. 26 morts et 370 blessés, tel fut le bilan de la période électorale. L'état de siège fut proclamé; les agitateurs bannis à dix kilomètres de *Tokio* et les chefs d'opposition emprisonnés. On conçoit ce que devait être une Chambre élue dans de telles conditions. Aussi la session ne dura-t-elle que six semaines et la dissolution fut prononcée. La Diète avait voté pendant cette session huit projets de loi.

La quatrième session fut moins orageuse bien que fort peu paisible. Le champ de bataille de l'opposition fut encore le budget. Trois fois les discussions sur le budget recommencèrent, la Chambre s'obstinant toujours à envoyer à l'assentiment du gouvernement des amendements auxquels celui-ci ne pouvait facilement consentir. L'imbroglio ne put se dénouer que par l'intervention personnelle de l'Empereur. Celui-ci, ému de la situation dans laquelle se trouvait le pays, par suite de ces querelles incessantes entre le parlement et ses ministres, adressa à tous les fonctionnaires de l'État et aux membres des deux Chambres, un édit par lequel il faisait appel à la bonne volonté générale, et faisait des vœux pour la réalisation d'une entente cordiale entre le cabinet et la Diète. L'appel impérial fut entendu, et les rapports entre la Chambre et les ministres s'améliorèrent presque instantanément. La Diète vota le budget de l'année fiscale, donna en outre son approbation aux trois budgets supplémentaires de l'année 1892, aux quatre budgets également supplémentaires de l'année 1893 et consentit même à plusieurs engagements financiers à charge du trésor, en dehors des dépenses prévues au budget. Elle vota dix-huit projets de loi, dont un sur les avocats, un sur la revision du Code commercial et un troisième sur le régime organique des différentes libertés constitutionnelles.

La cinquième session fit renaître les tendances belliqueuses des députés. A peine était-elle ouverte qu'une série d'attaques commença contre le gouvernement. Une motion de défiance fut votée contre le président de la Chambre, M. *Hossi;* deux adresses furent présentées à l'Empereur, et finalement on vota une proposition mettant d'une façon détournée les ministres en accusation. Le marquis *Ito* tint vaillamment tête à l'orage. Il fit un

long discours au Parlement, dans lequel il déterminait soigneusement la situation respective de chacune des parties et exposa, une fois de plus, la théorie constitutionnelle de l'irresponsabilité politique des ministres, en ajoutant que, s'il restait ou s'il ne restait pas au pouvoir, c'était uniquement suivant l'avis impérial, et jamais suivant l'avis de la Chambre.

L'opposition dirigea alors ses attaques contre la politique extérieure du gouvernement. Celui-ci y répondit par un ordre de prorogation. Mais le jour même de la réouverture, par suite de l'attitude plus provocante encore des députés, la Chambre fut encore prorogée pour quatorze jours et, finalement, la dissolution fut prononcée.

Au point de vue législatif, la session avait été un fiasco complet. Sur quatre-vingt-trois projets déposés par la Chambre, un seul fut voté, et, sur dix-huit projets du gouvernement, un seul obtint l'approbation de la Chambre. Le budget ne fut pas non plus voté et le gouvernement appliqua à l'année fiscale le budget de l'exercice précédent

Plus intraitable encore fut la Chambre pendant la sixième session. Après avoir refusé son consentement à toutes les mesures proposées par le cabinet, elle vota une adresse au trône exprimant sa défiance vis-à-vis du ministère, tant pour sa politique extérieure que pour son administration intérieure. La réponse à cette adresse ne pouvait être autre qu'une nouvelle dissolution. Le 3 juin, la Chambre fut renvoyée par un édit impérial : la session avait duré dix-sept jours !

Les deux sessions suivantes se signalent par une accalmie remarquable. La guerre avec la Chine avait été déclarée et, devant l'intérêt général de la patrie, toutes les discussions intestines cessèrent. Le patriotisme

triompha complètement de l'esprit de parti et les Chambres votèrent avec enthousiasme toutes les mesures dues à l'initiative gouvernementale.

La neuvième session participa du caractère des deux dernières. En outre, elle fut marquée par un événement unique dans l'histoire parlementaire du Japon. Pour la première fois, le cabinet se trouva avoir une majorité à la Chambre basse. Bien que composée d'éléments très hétérogènes, cette majorité circonstancielle resta compacte et unie pendant toute la session. Le marquis *Ito*, alors au pouvoir, profita habilement de la situation et fit voter par la Chambre une foule de mesures tenues jusqu'alors en réserve.

La session 1896-1897 fut aussi heureuse que la précédente et son œuvre fut tout aussi considérable. Le budget fut voté sans difficulté aucune. On prit toute une suite de mesures tendant à la réorganisation et à l'augmentation des forces militaires et navales. Sur soixante-deux projets de loi déposés par le gouvernement, quarante-six obtinrent l'assentiment des Chambres. Le Parlement vota encore la réforme monétaire; il adopta l'étalon unique d'or, et, de bimétalliste, le Japon devint monométalliste.

Toutefois, l'alliance des divers éléments qui composaient la majorité gouvernementale était contre-nature. La désunion ne tarda pas à intervenir et, à l'ouverture de la onzième session, elle était complète. L'opposition recommença alors le combat avec plus d'acharnement que jamais. Le jour même de l'ouverture de la session, elle présenta un projet de défiance contre le cabinet. Mais alors un coup de théâtre se produisit. Les ministres avaient prévu le sort que les attendait et avaient décidé de prévenir le coup que la Chambre se préparait à leur donner. Au moment où le député interpellateur, M. *Suzuki*,

montait à la tribune pour lire le projet suivant : « La Chambre des députés déclare qu'elle n'a pas confiance dans le cabinet... », un rescrit impérial était remis au président qui, immédiatement, en fit connaître la teneur à la Diète : « En vertu de l'article 3 de la Constitution de l'empire, Nous ordonnons, par la présente, la dissolution de la Chambre des députés. » La séance avait duré sept minutes !

Les nouvelles élections ramenèrent le marquis *Ito* au pouvoir. Le nouveau cabinet était encore, faut-il le dire, un ministère de clan avec deux *Satsouma* et quatre *Choshyou*. La Chambre ne désarma par conséquent pas et la dissolution fut prononcée. Toutefois, l'œuvre législative de la Diète, pendant cette douzième session, ne se réduisit pas, comme celle de la onzième, à zéro. Elle vota les projets de loi relatifs à la mise à exécution du Code civil, à l'état civil, etc.

Les sessions de 1899, de 1900 et de 1901 furent beaucoup moins agitées. Les cabinets *Yamagata*, *Ito* et *Katsoura* furent des cabinets à poigne. Ils firent voter par la Diète toute une suite de lois très heureuses; et, si l'opposition irréconciliable du Parlement ne désarma pas, elle ne se produisit jamais cependant de manière à rendre le recours à la dissolution nécessaire une fois de plus.

---

# CHAPITRE X.

## L'Administration.

---

Si la plupart des institutions politiques du Japon moderne ont été calquées sur les institutions similaires de la Prusse, les législateurs de l'Empire du Soleil-Levant ont voulu faire une exception notable pour le système administratif, et ils se sont inspirés en grande partie du système français. Il y avait d'ailleurs plus d'un trait de ressemblance entre le but que visaient les constituants français et celui auquel les hommes d'État japonais voulaient atteindre. L'administration française sortie de la Révolution n'avait qu'un but : imposer à la masse des citoyens les idées nouvelles. C'était également là le vœu de tous les hommes de la Restauration japonaise. La centralisation s'imposait naturellement à un gouvernement qui voulait modifier, presque du tout au tout, une civilisation qui avait été l'œuvre des siècles, imposer au peuple la civilisation européenne en échange, et combattre les tendances féodales et séparatistes des clans.

L'administration japonaise est régie par quatre lois principales : la loi sur les provinces, de mars 1889; la loi sur les arrondissements administratifs, de mars 1889; la loi sur les communes, du 1er avril 1888 et l'ordonnance d'octobre 1893, sur les ministères.

## Section I.

### Administration centrale.

L'organisation administrative du Japon, ayant été une œuvre d'autorité, devait être nécessairement systématique; il ne pouvait être question de partage empirique, comme en Angleterre.

L'administration japonaise ressort à neuf ministères :

1. Le Département des Affaires Étrangères;
2. — de l'Intérieur;
3. — des Finances;
4. — de la Guerre;
5. — de la Marine;
6. — de la Justice;
7. — de l'Instruction publique;
8. — de l'Agriculture et du Commerce;
9. — des Communications.

Réunis en conseil de cabinet, et sous la direction de leur président, les ministres s'occupent des affaires d'intérêt général, reçoivent les ordres de l'Empereur, et assurent un fonctionnement harmonieux des divers services publics.

Les ministres sont responsables des affaires de leurs départements respectifs, ils ont l'initiative pour proposer en conseil l'adoption, l'abrogation, ou la modification de lois ou rescrits et peuvent, de leur propre autorité ou par délégation spéciale, publier des arrêtés; ils peuvent donner des ordres ou des instructions au préfet de police, au gouverneur du *Hokhaïdô*, aux préfets des cités et de départements; ils peuvent également suspendre ou

interdire l'exécution des mesures prises par ces fonctionnaires au cas où ils les jugeraient illégales, nuisibles à l'intérêt public, ou dépassant la limite de leurs attributions.

Chaque ministre est assisté d'un vice-ministre, d'un conseil supérieur, de chefs de bureau, de référendaires, de commis.

Le vice-ministre, les conseillers supérieurs, les chefs de bureau ont rang de *Tchyokounin* (c'est-à-dire peuvent se présenter sans intermédiaire devant l'Empereur); les référendaires, secrétaires particuliers et généraux sont *Sônin* (ils communiquent directement avec le ministre); les commis sont *Hamien*. Les devoirs de chacun sont définis dans les règlements d'administration publique.

Les conditions de nomination, la situation respective des divers fonctionnaires, les rapports des ministres avec leurs subordonnés n'ont pas fait, comme en Prusse, l'objet de règlements détaillés. En principe, l'Empereur seul nomme les employés et autres fonctionnaires, mais en fait, l'Empereur n'exerce cette prérogative que par l'intermédiaire de ses ministres, qui ne se font pas faute d'abuser de la délégation. Les chefs des divers départements nomment directement les agents attachés à leur département, les préfets et les sous-préfets; ceux-ci, à leur tour, nomment les fonctionnaires de préfectures et sous-préfectures.

Le pouvoir des ministres en matière de nomination, si grand qu'il soit, n'est cependant pas la toute-puissance. Si pour les fonctions supérieures, tels que les emplois de préfet et de sous-préfet, il n'existe aucune limite au choix des ministres, il n'en est pas de même pour ce qui concerne la nomination aux autres multiples emplois de l'administration. La loi impose des conditions d'entrée très sévères : examen préalable, concours, présentation

de diplômes d'instruction supérieure, stage, etc. Les décrets règlent les conditions d'avancement; il se fait tantôt au choix et tantôt suivant l'ordre d'ancienneté.

La loi a également garanti les agents de l'administration contre l'arbitraire des ministres, sans toutefois dépouiller ceux-ci de tout contrôle sur leurs subordonnés. Les chefs de département ont plein pouvoir dans l'édiction des peines inférieures ; ils peuvent en toute liberté procéder à des avertissements, à des réprimandes, à des admonestations, des retenues de traitement au moyen d'amendes ainsi qu'au déplacement. Ils jouissent également du droit de révocation, mais dans les cas et formes prescrits par les règlements.

Comme en France encore, les agents de l'administration interviennent dans les luttes politiques. Leur nomination bien souvent est subordonnée à leur adhésion à la politique du gouvernement et à la promesse d'aider à la réalisation de son programme. Ce système a donné lieu à des abus si considérables, qu'il semble qu'une réforme soit bientôt à la veille d'être effectuée. Il est des élections générales qui sont célèbres, au Japon, par suite de l'intervention en masse des fonctionnaires dans l'exercice du droit de suffrage, et il est plus d'un cas où cette intrusion a dépassé toutes les limites. Des interpellations ont eu lieu à diverses reprises à la Chambre, et si, jusqu'ici, elles n'ont abouti à rien, il est cependant certain que l'opinion publique, très montée contre toute intervention de l'administration dans la politique, finira par avoir satisfaction.

## Section II.

### Administration locale.

Comme en France, on trouve au Japon des départements avec des préfets, un conseil de préfecture et un

conseil général, des arrondissements avec des sous-préfets et un conseil élu, enfin des communes avec des maires et des conseils communaux.

A part *Formose*, soumise à un régime spécial, et gouvernée par un *Sotokou*, (inspecteur général), le Japon est partagé en un territoire (*Do*) comprenant l'île de *Ezo* et ses annexes, et désigné sous le nom de *Hokkaïdo;* trois cités, *Tokyo*, *Kyoto*, *Osaka* et leurs banlieues, et 43 départements (*Kén*). Le *Hokkaïdo* est administré par un gouverneur; les cités et les départements le sont par des préfets.

Le *Hokkaïdo* est subdivisé en 19 districts, ayant chacun un administrateur, et comprenant un certain nombre de bourgs (*Tchyo*), et de villages (*Son*), administrés par des maires.

Les *Kén* sont divisés en *Goun* (arrondissements), dont le nombre varie entre une vingtaine et cinq ou six. Les *Goun* sont subdivisés en *Son* ou *Moura* (villages), les agglomérations de plus de 20,000 âmes forment des villes autonomes (*Shi*) indépendantes des *Goun*. Lorsque des îles relevant d'un *Fou* ou d'un *Kén* sont assez importantes, elles ont un maire.

L'administration japonaise est donc à plusieurs degrés : ministères, préfectures, sous-préfectures, municipalités.

## § 1. — *Organisation communale.*

La commune est la première unité administrative. Elle est considérée comme une personne morale et s'administre elle-même par son conseil et ses fonctionnaires, sous la surveillance du préfet.

Les limites des communes ont été fixées par la loi et elles ne peuvent être modifiées que par le conseil d'arrondissement, après consultation des intéressés. L'aboli-

tion, la création ou la fusion de plusieurs communes en une seule ne peut être décidée que par le conseil général du département et la décision de celui-ci est subordonnée à l'approbation du ministère de l'intérieur.

L'administration de la commune est confiée à un conseil dont les attributions principales consistent dans la délibération de toutes les affaires communales, et à un maire qui est chargé de la fonction exécutive.

Le conseil municipal se compose de membres en nombre proportionnel à la population. La loi sur les *sonn* dispose que toute commune ayant une population de moins de 1,500 habitants aura un conseil de huit membres, et elle gradue l'échelle comme suit : en deçà de 5,000 habitants, douze membres; en deçà de 10,000 habitants, dix-huit membres; de 20,000, vingt-quatre membres, et au delà de 20,000, trente membres.

Le système consacré en matière de droit électoral communal est le suffrage censitaire. Tous les habitants de la commune, âgés de vingt-cinq ans au moins, jouissant des droits civils et politiques et payant les impôts prescrits par la loi sont électeurs et éligibles au conseil communal. Les électeurs sont divisés en deux classes, d'après la quotité des taxes qu'ils paient respectivement. Comme en Prusse, pour l'élection au Landtag, on dresse dans chaque commune le tableau général des électeurs, en inscrivant en tête les habitants qui paient le plus; la liste terminée, on additionne les chiffres des impôts et on la divise en deux, de telle sorte que chacune des deux catégories formées paie la moitié de l'ensemble des taxes. Chaque classe élit alors la moitié des membres du conseil parmi les citoyens éligibles, qu'ils appartiennent à leur propre classe ou non.

Le conseil est élu pour six ans et est renouvelé tous les trois ans par moitié. Les membres sortants peuvent être réélus.

L'assemblée communale est convoquée par son président chaque fois que celui-ci le juge nécessaire. Toutefois cette convocation peut aussi se faire à la demande du quart des conseillers. Les séances sont publiques et présidées par le maire.

Les attributions du conseil du *Son* sont énumérées limitativement par la loi communale. En règle générale, l'assemblée communale a compétence dans les matières suivantes :

1. Rédaction des règlements communaux ;
2. Vote de toutes les mesures ayant pour conséquence des dépenses défrayées par les revenus de la commune ;
3. Confection du budget et approbation des comptes de l'année écoulée ;
4. Fixation des impôts et des taxes ;
5. Aliénation, achat, etc. des propriétés communales.

En matière d'intérêt général, la compétence du conseil est très restreinte ; elle se borne au pouvoir que la loi lui confère, de donner son avis sur les questions que le gouvernement veut bien lui soumettre.

Le maire et ses adjoints sont nommés par le conseil municipal. Ils sont toujours pris en dehors de l'assemblée et doivent avoir au moins trente ans ; le mandat du maire comme celui des adjoints est de quatre ans. Les adjoints assistent le maire ; en cas d'empêchement ou d'absence, le maire peut leur déléguer une partie de ses pouvoirs.

Les attributions du maire sont très importantes et très complexes. Comme son collègue français, il est tout d'abord chef de l'administration municipale et agent exécutif de la commune ; il est encore agent de l'administration centrale et officier de police judiciaire. En qualité de chef de l'administration municipale, il gère les propriétés et les biens de la commune ; il procède à

l'instruction de toutes les questions soumises à la délibération du conseil et à l'exécution des mesures votées; il prépare le budget et, celui-ci voté, l'exécute; il représente la commune devant la justice et intente en son nom tous les procès nécessaires; enfin il nomme et révoque tous les employés communaux.

En principe, les décisions du conseil sont exécutoires par elles-mêmes et sans délai. Mais c'est un principe théorique: la loi énumère de nombreuses exceptions qui embrassent toutes les décisions importantes. Le maire adresse au représentant de l'administration centrale, une copie de toutes les décisions prises et celles-ci, dans la plupart des cas, doivent recevoir l'approbation du préfet ou même du ministre de l'intérieur. La tutelle financière est des plus étroite et dépasse en sévérité celle de l'administration française.

Comme délégué du pouvoir central, le maire veille à la publication et à l'exécution des lois et règlements d'intérêt général, mais alors, il n'agit plus en son nom propre; il doit se conformer aux instructions reçues et il se trouve sous la surveillance du sous-préfet et du préfet.

## § 2. — *Les cités.*

A côté des municipalités et des arrondissements, la loi japonaise a introduit une division administrative que le régime français ne connaît pas : les *Shi* ou cités. Le Japon compte trois de ces subdisions; ce sont les cités de *Tokyo*, de *Kyoto* et d'*Osaka*.

L'administration des *Shi* est assez semblable à celle des *Son*. Elle est confiée à un conseil nommé pour six ans et à un maire aidé de plusieurs adjoints.

Les conseillers sont élus par le suffrage restreint. Leur nombre est proportionnel au chiffre de la popula-

tion et varie ordinairement de trente à soixante. Tous les électeurs du conseil sont également éligibles.

Dans le groupement des électeurs du conseil des *Shi*, on suit le même procédé que pour celui des électeurs au conseil municipal avec la différence qu'on les classe en trois catégories, au lieu de deux, et chaque classe élit également un tiers des conseillers.

Le conseil est convoqué par le président, chaque fois que celui-ci juge une convocation nécessaire, ou sur la demande d'un quart de ses membres, ou encore sur celle du comité du conseil.

La compétence de l'assemblée des villes est analogue à celle du conseil municipal. Elle fait tous les règlements communaux, décide toutes les dépenses auxquelles on peut faire face au moyen des revenus de la *Shi*, approuve le budget et les comptes; elle fixe annuellement les impôts et les taxes; elle aliène, acquiert, échange les propriétés de la cité.

En matière d'intérêt général, elle n'intervient que lorsque son intervention est sollicitée par le gouvernement.

L'assemblée des *Shi* élit, chaque année, son président et son vice-président. Elle propose, au commencement de la session, trois candidats pour le poste de maire ou *Shicho*, parmi lesquels l'Empereur choisit en toute liberté. Elle élit également les adjoints au maire et les membres de la commission. Ces adjoints sont au nombre de trois à *Tokyo*, de deux à *Kyoto* et à *Osaka* comme le maire, ils sont élus pour six ans et ils sont salariés. Les membres de la commission sont au nombre de douze à *Tokyo*, de neuf à *Kyoto* et à *Osaka* et de six dans toutes les autres cités qui pourraient être établies.

La commission des villes a une compétence qui rappelle celle de notre députation permanente. Elle veille à

la préparation et à l'instruction de toutes les matières soumises à l'approbation du conseil; elle procède à l'exécution de toutes les mesures décrétées par celui-ci. Elle veille encore à ce que le conseil ne sorte pas de la compétence que la loi lui assigne et elle peut suspendre toute décision prise par lui en dehors de ses attributions. Elle procède à l'administration des biens et des propriétés de la *Shi;* elle administre également le trésor et contrôle les dépenses. Elle surveille tous les fonctionnaires et peut aller jusqu'à leur infliger des amendes. Enfin, elle exécute toutes les mesures que l'autorité supérieure lui propose.

La compétence du maire de la *Shi* est beaucoup plus restreinte que celle du chef de la municipalité. La plupart de ses attributions sont remises entre les mains de la Commission. Il convoque et préside la Commission, procède à l'instruction préalable de toutes les affaires et prépare les sujets de délibération. Dans les cités où il n'existe pas d'agent spécial de la police, ses attributions lui sont déléguées. Enfin, à défaut d'agent de l'autorité centrale, il peut prendre quelques mesures d'intérêt général sous le contrôle du préfet et du sous-préfet.

Le contrôle de l'administration des *Shi* est effectué par le préfet en première instance et par le ministre de l'intérieur en deuxième instance. Comme pour les *Son*, la tutelle administrative est des plus étroite en ce qui concerne les finances et la police. Tout vote d'emprunt, d'impôt nouveau, d'aliénation de biens appartenant à la cité, de modification de taxes, requiert l'approbation de l'autorité supérieure.

### § 3. — *Les arrondissements ou gouns.*

L'administration en est conférée à trois organes : le

conseil d'arrondissement, la Commission et le sous-préfet. Les conditions d'électorat et d'éligibilité, les attributions respectives des deux premières de ces institutions, étant sensiblement les mêmes que celles des conseils de *Shi* et de leurs comités que nous venons de voir, nous pouvons les passer sous silence. Le rôle et les attributions du sous-préfet sont identiques au rôle et aux attributions du préfet, bien que sur une moindre échelle.

### § 4. — *Les Départements.*

Le Japon comprend 43 départements ou provinces. A quelques variantes près l'administration des départements ressemble en tous points à celle des préfectures françaises.

Comme en France, l'administration départementale est confiée à un conseil général, à une commission départementale et au préfet. Au conseil général et à la commission départementale appartiennent la délibération et la décision des affaires départementales; le préfet prépare l'instruction de ces affaires et l'exécution des mesures votées.

Le conseil général est élu pour quatre ans par tous les citoyens âgés de vingt ans accomplis et payant dans le *Ken*, en impôts nationaux et directs, cinq yens au moins. Les conditions d'éligibilité sont les suivantes :

1. Habiter la province depuis au moins trois ans;
2. Avoir vingt-cinq ans accomplis;
3. Payer un impôt sur le sol d'au moins dix yens dans la province.

Le conseil est renouvelable par moitié tous les deux ans. Le nombre des membres du conseil provincial varie selon l'étendue de la province et la densité de sa population. Chaque arrondissement administratif, cité ou quar-

tier (s'il y en a plusieurs dans une même cité), est désigné comme circonscription électorale élisant cinq membres au plus.

Les attributions du conseil sont énumérées limitativement par la loi. Elles se réfèrent principalement aux matières suivantes :

1. Le vote annuel du budget provincial;

2. L'examen et l'approbation du compte définitif des recettes et dépenses de la province;

3. Les impôts provinciaux, la fixation de leur taux et leur mode de perception ;

4. Les achats, ventes, échanges, donations et hypothèques des propriétés immobilières de la province;

5. Les décisions entraînant de nouvelles charges ou abolissant un droit pour la caisse provinciale et prévues au budget;

6. La surveillance des propriétés de la province et la détermination de leurs modes d'entretien.

Les décisions du conseil général sont exécutées par le préfet, qui doit donner d'abord son autorisation. En cas de désaccord entre le gouverneur et le conseil provincial, le premier peut demander un deuxième vote. Si le conseil maintient sa première décision, le gouverneur doit demander des instructions au chef du département de l'intérieur (aujourd'hui le ministre de l'intérieur). Au cas où le conseil provincial n'approuve pas le compte définitif des recettes et dépenses, le président du conseil peut communiquer la décision aux chefs des départements de l'intérieur et des finances. Le conseil provincial a, en outre, le droit de faire des propositions soit au préfet, soit au chef du département de l'intérieur, dans l'intérêt de la province entière ou d'une partie de la province.

Sous le régime antérieur à 1890, une députation per-

manente composée de cinq à sept membres, élus dans le sein du conseil provincial, était investie principalement du pouvoir de déterminer les dépenses urgentes et leurs voies et moyens pendant les vacances du conseil provincial. Dans la nouvelle loi, on ne trouve plus la députation permanente, mais un conseil spécial composé du préfet, de deux hauts fonctionnaires de la province et de quatre membres élus dans le sein du conseil provincial. Dans les trois provinces de *Tokyo*, *Kyoto* et *Osaka*, le nombre de ces derniers est de huit, dont une moitié est élue parmi les membres des circonscriptions rurales, et l'autre, parmi les membres des circonscriptions des cités.

Dans l'ordre des intérêts départementaux, la commission remplace le conseil lorsque la session est terminée. Elle procède à la gestion de tous les intérêts provinciaux. De commun accord avec le préfet, elle fait l'instruction des affaires au sujet desquels le conseil aura à délibérer.

Dans l'ordre général, la Commission ne joue aucun rôle effectif.

Le préfet est l'agent tout puissant dans l'administration départementale. Dans la sphère des intérêts généraux, seul il a compétence, car il est le seul délégué du pouvoir central. Dans la sphère des intérêts provinciaux, il est, avec la commission, agent d'instruction et d'exécution.

Dans l'ordre général, le préfet a des attributions aussi étendues que complexes. Il doit tout d'abord tenir le pouvoir central au courant de tous les événements qui se passent dans son district. Il doit le renseigner exactement sur sa situation politique et administrative, et il prend toutes les mesures qu'il croit favorables à la propagation des idées de son gouvernement.

Comme délégué de l'administration centrale, il est chargé de veiller à l'exécution des lois réglementaires et édits impériaux; seul il a le droit de requérir la force armée.

Dans l'ordre des intérêts départementaux, le préfet est chargé de surveiller tout le travail de l'administration. Concurremment avec la commission, il veille à l'instruction et à la préparation de toutes les affaires qui doivent être soumises à la délibération de l'Assemblée. C'est le préfet qui nomme, suspend et révoque la plupart des agents de l'administration, en se laissant toujours guider dans son choix par des préoccupations d'ordre politique.

---

# CHAPITRE XI.

## L'organisation judiciaire.

---

### Section I.

### Les Codes japonais.

Avant d'exposer cette organisation, disons un mot de la codification japonaise.

Le Japon possède actuellement un ensemble de lois civiles, commerciales et criminelles basées sur les principes du droit européen. Depuis la restauration, cette réforme législative avait été l'objet de la préoccupation la plus vive de tous les hommes politiques, quels qu'ils fussent, qui s'étaient succédé au pouvoir. Cette codification s'imposait, tant au point de vue de l'administration intérieure, que des relations avec l'étranger. Au point de vue de l'administration intérieure, le besoin d'unité se faisait grandement sentir. Aux coutumes locales si diverses et si incertaines, on devait substituer forcément, pour répondre aux besoins de l'état social nouveau résultant de l'abolition de la féodalité, un ensemble de lois bien précises garantissant les droits des particuliers. Au point de vue de la politique extérieure, le gouvernement, poussé par une opinion publique irrésistible, désirait

ardemment mettre fin au régime humiliant de la juridiction consulaire, et faire disparaître ce privilège d'exterritorialité que tous les Japonais, très chatouilleux au point de vue du patriotisme, regardaient comme incompatible avec la souveraineté nationale. Or, pour amener les puissances à consentir à l'abrogation des traités, pour soumettre les étrangers aux lois indigènes, force était nécessairement au Japon d'adopter une série de lois basées sur les principes de la législation européenne, et d'établir une organisation judiciaire présentant à l'étranger toutes les garanties de compétence et d'impartialité.

Inspiré par cette double préoccupation, le gouvernement japonais n'a cessé, depuis trente ans, de travailler avec ardeur à la codification des lois. Aujourd'hui, son œuvre est achevée. Il a fait en matière de droit ce qu'il avait fait déjà en matière économique, en matière d'enseignement et en matière militaire. Tant au point de vue des codes, qu'au point de vue de l'organisation judiciaire, le Japon est parfaitement outillé.

La confection du Code civil fut commencée dès 1870 par les soins de M. *Yeto*, ministre de la justice. Les comtes *Ogin* et *Yamada* continuèrent l'œuvre de leur prédécesseur et formèrent une commission appelée la *Commission de codification civile*, au sein de laquelle on appela M. *Boissonnade*, professeur de la faculté de droit de Paris, conseiller légiste du gouvernement japonais. M. *Boissonnade* élabora un projet de Code civil, exception faite des dispositions relatives aux personnes et aux successions, qui furent confiées aux légistes nationaux. L'élaboration du Code de commerce fut en même temps confiée à un légiste allemand, M. *Roesler*. Après des discussions très ardues, les deux projets furent définitivement arrêtés en 1889 et promulgués l'année suivante

pour entrer en vigueur, le Code civil, le 1er janvier 1893 et le Code de commerce, le 1er janvier 1891.

Mais le Parlement, à qui les projets furent soumis, jugea qu'une revision était nécessaire, et il vota l'ajournement de la mise en vigueur au 31 décembre 1896. Pour satisfaire au désir exprimé par la Diète, le gouvernement institua une commission extraparlementaire qui travailla, à partir de mars 1893, à la revision des deux codes. Le projet définitif élaboré par la commission était divisé en cinq livres : 1° Dispositions générales; 2° Des droits réels; 3° Du droit de créance; 4° De la famille; 5° Des successions. Il fut présenté en deux fois à la Diète et, après quelques modifications, adopté définitivement par le Parlement, sanctionné par l'Empereur et promulgué.

Qu'est-ce que ce Code civil japonais? Les légistes de l'Empire du Soleil-Levant ont commencé par le Code Napoléon et ont fini par le Code allemand. Le premier leur a paru un peu vieux, le second les a séduit par sa nouveauté et ils s'en sont largement inspirés. Toutefois, remarquons soigneusement que l'œuvre du législateur japonais ne constitue pas un vulgaire plagiat, comme d'aucuns voudraient le faire croire. Les hommes d'État qui président aux destinées de l'empire ont apporté dans leur œuvre un véritable esprit de discernement. En général, les cadres du nouveau Code allemand ont été suivis, mais dans les dispositions, de multiples changements ont été effectués, afin de les mettre en harmonie avec l'état social du pays. La façade des deux côtés est la même; l'édifice est tout différent.

On sait que le code allemand ne compte pas moins de 2385 articles, sans compter la loi d'introduction réglant la capacité des étrangers, etc., en 218 articles ; la loi sur l'expropriation et l'administration forcées, en 184 articles. Le législateur allemand a voulu satisfaire aux nou-

velles exigences de la société moderne et il a prétendu régler en détail les problèmes que les innombrables transformations accomplies dans tous les domaines, pendant le siècle qui vient de finir, avaient fait surgir. Les Japonais, en suivant le cadre des législations d'outre-Rhin, ont visé à la brièveté du Code Napoléon. Ils ont élagué une foule de prescriptions trop minutieuses et ils ont supprimé toutes les dispositions incompatibles avec leurs mœurs et leurs besoins. Dans maints endroits ils ont remplacé le moule allemand par le moule français, et, aussi encore, dans un cadre étranger, ils ont jeté des dispositions qui leur étaient absolument propres.

Dans la rédaction du Code de commerce, on s'est plus complètement inspiré du Code allemand, tant pour la coordination que pour la législation. Comme en Allemagne, les législateurs japonais ont détaché du Code toutes les dispositions relatives aux faillites et en ont fait un petit code à part, applicable à la fois en matière civile et en matière commerciale.

En matière de droit criminel, le Japon possède, depuis 1880, un Code pénal et un Code de procédure pénale mis en vigueur depuis 1882. Tous deux ont été rédigés par M. Boissonnade et s'inspirent par conséquent des codes français. Le Code de procédure pénale a été revisé il y a quelque dix ans. Le Code pénal est resté en vigueur jusque dans ces derniers temps, mais depuis quelques années déjà on aspirait à lui voir subir des modifications importantes, les pénalités qu'il prévoit étant trop considérables et incompatibles avec les progrès réalisés en Europe dans la législation criminelle. Une commission spéciale fut instituée à cet effet au département de la justice et chargée de la rédaction d'un nouveau code. En 1898, le Gouvernement présenta à la Chambre deux projets revisés du Code pénal et du Code de procédure

pénale. Le Parlement donna son approbation aux projets de revision.

## Section II.

### Organisation judiciaire.

La justice, dit la Constitution japonaise, est rendue par des cours en vertu de la loi et au nom de l'Empereur. L'organisation de ces cours est réglée par la loi (art. 37), et un peu plus loin elle ajoute : « Les matières qui rentrent dans la compétence d'une cour spéciale sont déterminées spécialement par la loi. » (Art. 60.)

Cette organisation a été établie par une loi de février 1890, suivie par une autre loi du 1er janvier 1891 promulguant le code de procédure civile. L'organisation judiciaire japonaise ressemble beaucoup à l'organisation prussienne, sur laquelle elle semble d'ailleurs avoir été calquée. Les garanties accordées aux citoyens sont les mêmes :

1° Nul ne peut être privé du droit d'être jugé par la juridiction légale (art. 24) ;

2° La liberté individuelle est garantie; nul ne peut être arrêté, détenu, jugé ou condamné que conformément à la loi (art. 23) ;

3° Les débats et les jugements des cours doivent être publics. Néanmoins lorsqu'il y a lieu de craindre que cette publicité ne nuise à la paix et à l'ordre public ou aux bonnes mœurs, le débat public peut être suspendu en vertu de la loi ou d'une décision de la cour (Art. 59) ;

4° Les juges sont indépendants du pouvoir central; ils sont nommés à vie et ne peuvent être suspendus ou révoqués que par suite d'une décision de la cour de discipline ou par suite d'une condamnation pour crime.

Pour être nommé juge du tribunal de canton ou du tribunal d'arrondissement, il faut réussir dans deux concours spéciaux. Ceux qui sont admis au premier concours sont attachés à un tribunal où ils doivent faire trois ans de stage avant de se présenter au second concours. Il y a dispense du premier concours pour ceux qui sont sortis de la faculté de droit et dispense des deux concours pour les anciens professeurs de la faculté de droit et ceux qui ont exercé la profession d'avocat.

Ces conditions déterminent aussi le recrutement des membres des parquets.

Ceux qui ont été condamnés pour un crime ou un délit sanctionné de la peine d'emprisonnement, les faillis civils ou commerçants qui n'ont pas désintéressé leurs créanciers, ne peuvent être nommés dans la magistrature.

Sauf les cas déterminés, le juge ne peut être révoqué, mis à la retraite ou déplacé contre son gré.

Les peines disciplinaires sont établies pour violation ou négligence des devoirs professionnels et pour les autres actes qui portent atteinte à la dignité du magistrat. Elles sont prononcées par les tribunaux disciplinaires constitués dans la Cour de cassation et dans toutes les Cours d'appel. C'est la loi du mois d'août 1890 qui a établi les règlements disciplinaires de la magistrature.

Les bases de l'organisation judiciaire ont également la même analogie avec le système suivi en Prusse. Énumérons-les brièvement :

1° Tous les tribunaux ont une juridiction à la fois civile et pénale ;

2° Les tribunaux sont répandus sur toute la surface du royaume et les juges ont un siège fixe ;

Auprès de chaque tribunal la loi établit des officiers du ministère public ;

4° L'unité de juge n'existe que dans les cours locales. Le nombre des juges va en augmentant, au fur et à mesure qu'on s'élève dans la hiérarchie judiciaire.

L'organisation des diverses juridictions présente encore, comme nous allons le voir, plus d'un point de comparaison avec le système prussien. Ces juridictions sont au nombre de quatre : 1° les cours locales ou justices de paix; 2° les cours de districts, ou tribunaux de première instance; 3° les cours d'appel et, enfin 4° la cour suprême.

## § 1. — *Juridiction inférieure.*

Au dernier degré de la juridiction se trouvent les cours locales. Ces cours ne comportent qu'un seul juge.

En matière civile, la compétence des cours locales s'étend aux matières suivantes :

1° A toutes les actions dans lesquelles la demande ne dépasse pas 100 yens, c'est-à-dire 250 francs ; les cours locales interviennent également en matière commerciale ;

2° A toutes les actions intentées par des locataires et des propriétaires concernant la délivrance, la restauration, l'emploi, l'occupation ou la réparation d'une maison, ou relativement encore au droit que le propriétaire possède sur les meubles ou effets du locataire ;

3° Aux actions possessoires ;

4° Aux démêlés entre les patrons et les employés quant aux salaires ;

5° Aux démêlés entre les voyageurs et les hôteliers ou louageurs de voitures, quant au paiement de la pension, du transport ou quant au dépôt des bagages, de l'argent

ou autres valeurs qu'on aurait fait dans les maisons des hôteliers.

En matière criminelle, les cours locales connaissent des infractions dont la pénalité n'excède pas deux mois d'emprisonnement, avec ou sans amende ne dépassant pas 50 yens (125 francs), ou une amende seule, inférieure à 100 yens.

Elles ont également compétence pour juger tous les délits dont la pénalité ne dépasse pas deux ans d'emprisonnement avec ou sans amende inférieure à 50 yens, ou bien passibles d'une amende seule ne dépassant pas 300 yens, dans le cas où le ministère public assigne l'affaire à la cour locale, mais même dans ce cas, la cour ne pourra pas infliger de peine supérieure à celles indiquées au paragraphe précédent.

Les cours locales ont également une juridiction gracieuse très étendue : elles contrôlent les curateurs et les tuteurs des incapables; elles interviennent dans toutes les questions relatives aux successions.

### § 2. — *Cours des districts.*

Elles sont divisées en plusieurs sections, composées chacune de trois, cinq ou sept juges.

En matière civile comme en matière criminelle, elles ont une juridiction propre. Elles sont en même temps juridiction d'appel.

En matière civile, elles interviennent :

1° Comme tribunaux de première instance, pour toutes les actions au sujet desquelles les cours locales n'ont pas de juridiction. En vertu de la loi, les cours de district interviennent en matière commerciale;

2° Comme tribunaux de deuxième instance, pour les appels des jugements rendus par les cours locales.

En matière criminelle :

1° Elles connaissent en première instance de tous les délits pour lesquels les cours locales n'ont pas de juridiction et qui ne sont pas dans la compétence de la cour suprême ;

2° En deuxième instance, elles ont la même compétence qu'en matière civile.

Elles exercent également une juridiction gracieuse, et on peut faire appel devant elles des jugements rendus en cette matière par les cours locales.

En cas de banqueroute, la cour nomme un commissaire qui est choisi parmi ses propres membres, ainsi qu'un administrateur. Le commissaire procède à toutes les mesures qu'il juge convenables ou nécessaires, sauf celles qui sont spécialement réservées à la cour. Mais tout intéressé a le droit de se plaindre des mesures prises par ce commissaire en s'adressant à la cour endéans les huit jours. Dans le même ordre d'idées, la cour connaît également de tous les droits présentés au commissaire, mais auquel il a été fait des objections dans une réunion des créanciers.

Remarquons que l'élément populaire n'intervient aucunement en matière judiciaire. L'institution du jury est complètement inconnue au Japon.

### § 3. — *Cours d'appel.*

Elle est également divisée en sections, mais celles-ci comprennent cinq juges au lieu de trois, à la différence des cours de districts.

Il y a un président, des présidents de section et divers conseillers.

La cour d'appel juge en appel tous les jugements rendus par les cours de districts en leur qualité de tribunaux de première instance. Elle procède également à la

revision des jugements de ces mêmes cours quand elles ont rendu ces jugements en qualité de tribunaux de deuxième instance; mais seulement comme tribunal de cassation.

Les conseillers à la cour d'appel sont choisis parmi ceux qui ont rempli la fonction de juge pendant cinq ans, et les conseillers à la cour de cassation parmi ceux qui l'ont rempli pendant dix ans.

### § 4. — *La cour suprême.*

C'est en principe une cour de cassation. Elle est divisée en sections composées chacune de sept juges. Il y a un président, des présidents de section et des conseillers nommés par l'Empereur.

Sa compétence est très simple : elle procède à la revision des jugements rendus par la cour d'appel, en qualité de tribunal de deuxième instance.

La cour suprême juge en outre les crimes commis contre la famille impériale et les crimes politiques. Ici elle constitue le premier et unique degré de juridiction et elle statue sur le fond même de l'affaire.

Elle juge également toutes les plaintes portées contre les décisions ou ordonnances quelconques, autres qu'un jugement des cours d'appel.

Nous donnons ci-contre, sous forme de tableau, les statistiques relatives au nombre des cours et des tribunaux.

| COURS ET TRIBUNAUX. | Cours ou tribunaux. | Juges. | Procureurs. | Greffiers en chef. | Greffiers. | Employés et agents de catégories inférieures. | Gardiens de tribunaux. | Total. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Cour de cassation . . . . . | 1 | 29 | 5 | 1 | 14 | 19 | 7 | 75 |
| Cours d'appel. . . . . | 7 | 107 | 23 | 7 | 79 | 91 | 74 | 381 |
| Tribunaux de première instance . . . | 49 | 425 | 144 | — | 615 | 605 | 643 | 2,432 |
| Tribunaux de la justice de paix . . . | 298 | 620 | 289 | — | 3,198 | 2,218 | 1,146 | 7,471 |
| Tribunaux de Taiwan . . . . . | 10 | 20 | 6 | — | 73 | 84 | — | 186 |
| | 365 | 1,201 | 470 | 8 | 3,979 | 3,017 | 1,870 | 10,545 |

## § 5. — *Tribunal administratif.*

Il est institué au Japon, comme dans la plupart des pays de l'Occident et pour les mêmes raisons, un tribunal ayant pour but de connaître de la légalité des actes administratifs. « Une cour ne peut connaître d'aucune action relative à une prétendue atteinte portée à des droits par des mesures illégales des autorités exécutives, et de nature à rentrer dans la compétence de la cour des litiges administratifs, établie par une loi spéciale. » (Art. 61.)

Toutefois le législateur japonais a adopté le principe de la juridiction unique : le tribunal administratif juge en première et en dernière instance toutes les contestations élevées contre les décisions ministérielles et préfectorales.

La compétence du tribunal administratif a été fixée limitativement par une loi d'octobre 1890, venant compléter la loi de juin de la même année qui avait organisé le dit tribunal. Les matières dans lesquelles le tribunal administratif intervient sont les suivantes :

1° Les procès relatifs à la distribution des impôts et autres droits, sauf les droits de douanes;

2° Les procès relatifs aux mesures prises contre les contribuables en retard de paiement;

3° Les procès relatifs au refus d'autorisation d'un métier ou à la suppression de l'autorisation;

4° Les procès relatifs aux travaux des ponts et chaussées;

5° Les procès relatifs au bornage de la propriété publique et de la propriété privée.

En outre, le tribunal administratif a compétence pour connaître certaines matières qui lui sont attribuées par la loi et qui n'ont pas le caractère de procès; tel est, par

exemple, l'appel sur les décisions disciplinaires prononcées par le préfet contre les membres d'une municipalité.

Le tribunal administratif est composé d'un président et de plusieurs conseillers. Comme les magistrats de l'ordre judiciaire, ils jouissent du privilège de l'inamovibilité. Mais en cas d'infirmité, ils peuvent être mis à la retraite après décision prise en assemblée générale et soumise à l'approbation de l'Empereur.

Le tribunal administratif ne peut rendre aucun jugement sans la présence de cinq conseillers, au minimum. Le chiffre des conseillers doit être toujours impair, et la décision prise à la majorité.

Comme la loi d'octobre 1890 a fixé limitativement la compétence du tribunal, les cas de conflit entre la juridiction administrative et les tribunaux ordinaires seront nécessairement assez rares. Toutefois, le législateur japonais a voulu parer à l'éventualité et il a donné au conseil privé compétence pour trancher ces cas de conflits, en attendant la création du tribunal des conflits.

## CHAPITRE XII.

### Les droits des citoyens.

---

### § 1. — *Liberté individuelle.*

La liberté individuelle est inscrite dans la Constitution aux articles 22, 23 et 28. « Les sujets japonais ne pourront être arrêtés, détenus, interrogés ou condamnés que conformément aux lois. » « Les sujets japonais ne pourront être privés du droit d'être jugés par le juge déterminé par la loi. » « Les sujets japonais ont, dans les limites légales, la liberté d'établir et de changer leur domicile. »

Les deux premiers articles fixent donc des règles de procédure pénale, des garanties d'ordre général et des garanties d'ordre particulier. La procédure, nous l'avons exposée au chapitre de l'organisation judiciaire, inutile donc d'y revenir. Quant aux garanties d'ordre général, elles sont analogues à celles que proclament toutes les constitutions modernes.

Le Japonais ne jouit pas du droit d'*habeas corpus*, mais il n'est pas non plus exposé au caprice de ses souverains.

L'arrestation illégale d'une personne est sévèrement punie par la loi. L'article 278 du Code pénal punit les agents de la police judiciaire qui procèdent à l'arrestation, sans observer les formes exigées, ou qui maintiennent illégale-

ment un prévenu en etat de détention, d'un emprisonnement de quinze jours à trois mois et d'une amende de 2 à 20 yens. Chaque période de détention illégale a pour effet d'élever la peine d'un degré.

Le pouvoir exécutif n'a aucune part dans les arrestations des citoyens ; elles sont effectuées par l'autorité judiciaire, dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit. Aucune arrestation ne peut se faire sans l'intervention du pouvoir judiciaire, et le mandat délivré par le juge doit être motivé, comme chez nous. Toutefois à ce principe général la loi a mis quelques exceptions. Ainsi un officier de police peut opérer des arrestations sans mandat et dans les cas suivants :

1. En cas de flagrant délit. Cette exception est également prévue par la Constitution, à l'article 7 ;

2. Si la personne est sous le coup de poursuites ;

3. En cas de recel ou de possession d'armes dangereuses ;

4. Si l'assistance de la police est requise par le chef de maison.

Mais, dans tous les cas, la personne doit connaître le motif de son arrestation dans les quarante-huit heures (1). La loi prescrit que, dans les mêmes délais, le juge procède à un premier interrogatoire.

La liberté de domicile, qui peut être considérée comme un corollaire de la liberté individuelle, est également consacrée par la Constitution, en son article 22. « Les sujets japonais, dit-elle, ont, dans les limites légales, la liberté d'établir et de changer leur domicile. » A cette liberté il n'est apporté d'autres restrictions que celles contenues dans la loi du 7 avril 1896, ayant pour but de protéger les émigrants et de les garantir contre les pièges

(1) Code de procédure pénale, article 78, alinéa 2.

des agents d'émigration. Cette loi oblige tous les Japonais qui désirent se rendre en Amérique ou aux îles Sandwich, en qualité de colons, à demander l'autorisation de l'administration, sous peine d'une amende de 5 à 50 yens. Dans certains cas, l'autorité administrative a le droit de refuser l'autorisation demandée.

Dans le même ordre d'idées, la Constitution proclame l'inviolabilité du domicile. Mais cette inviolabilité ne peut naturellement pas être absolue. « Sauf les cas prévus par la loi, nul ne pourra pénétrer dans le domicile d'un sujet japonais, ni faire des perquisitions sans son consentement. »

En même temps qu'elle consacre cette inviolabilité, la Constitution réglemente l'exception. « Il pourra être pénétré dans les domiciles des citoyens, mais dans les cas seulement prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit. » (Art. 25.) Les perquisitions doivent toujours se faire en présence du maire ou de deux voisins, et elles ne peuvent avoir lieu avant le lever ou après le coucher du soleil, exception faite pour les auberges et autres lieux publics, où elles peuvent être effectuées tant qu'ils restent ouverts (1).

### § 2. — *La liberté de discussion et la presse au Japon.*

La Constitution reconnaît aux citoyens le droit d'exprimer leurs idées soit par la parole, soit par la presse. « Les sujets Japonais, dit l'article 29, ont, dans les limites tracées par la loi, le droit de parler, d'écrire, de publier leurs idées, de se réunir publiquement et de s'associer. »

(1) Code de procédure pénale, art. 78 et 104.

Toutefois, la Constitution se borne à proclamer le principe, et elle laisse le soin à une loi ultérieure de le réglementer. Cette loi réglementaire a été portée peu après la promulgation de la Constitution, mais il n'en reste presque plus rien aujourd'hui; actuellement, c'est une loi d'avril 1893 qui organise le régime législatif de la presse.

Lors de l'octroi de la loi fondamentale, la presse était soumise à la juridiction administrative. Sous ce régime, la liberté de la presse, comme on le conçoit facilement, n'était qu'un vain mot. Les partis au pouvoir usèrent et abusèrent des droits coercitifs que la loi leur assurait pour écraser leurs adversaires. L'année même où la liberté de la presse était proclamée, on supprima 43 journaux, et deux ans après, les suppressions continuèrent et atteignirent pendant le premier semestre seul, 32 autres périodiques. Dans ces dernières années, le régime a été quelque peu amélioré et une tendance plus libérale s'est fait jour. Le cabinet *Matsukata*, réalisant une promesse du cabinet *Ito*, réforma le régime antérieur. La juridiction administrative fut supprimée et remplacée par la juridiction judiciaire. Toutefois, la situation légale de la presse ne rappelle en rien le régime de faveur dont elle jouit en Belgique par exemple; la loi allemande de 1874, si peu libérale cependant, et la série de mesures législatives qui sont venues modifier en France, en 1893 et 1894, dans un sens très restrictif, le régime de 1881, organisaient, comparées à la loi japonaise, un régime de liberté idéale.

Le régime légal de la presse est réglé par une loi de 1893 modifiée ultérieurement par plusieurs ordonnances.

La presse périodique est soumise à l'autorisation et au cautionnement. Quinze jours avant la publication, l'éditeur ou le gérant du journal doit demander l'autorisa-

tion et déposer comme cautionnement une somme dont le montant varie suivant les départements. Ce cautionnement est de 2,500 francs pour la capitale, de 1,750 francs à *Kyoto*, *Osaka*, *Yokohama*, *Hiogo*, *Kobe* et *Nagasaki;* de 1,250 francs pour les autres localités.

En matière de répression, on applique purement et simplement la loi. La responsabilité par cascades n'existe pas, et le jury est une institution absolument inconnue au Japon. Les pénalités prévues par les lois et ordonnances sur la presse sont très sévères; elles comportent l'amende et l'emprisonnement et les tribunaux peuvent ordonner en outre la suspension ou la suppression des journaux pour la moindre infraction. Pour atténuer ce que cette sévérité avait de trop outré, les journalistes japonais ont imité l'exemple que leur donnaient certains de leurs collègues européens : ils se sont procuré des hommes de paille qui, dans les cas d'emprisonnement, consentent, moyennant rétribution, à se laisser héberger à la Sainte-Pélagie de *Tokio*, au lieu et place de leurs commanditaires.

Selon la loi japonaise, un étranger ne peut imprimer ou éditer un journal. Les étrangers obvient à cette défense en prenant comme éditeurs et imprimeurs des citoyens japonais, dont le rôle unique dans le journal est celui de prête-nom.

Malgré toutes ces entraves légales, la presse n'a cessé de progresser au Japon. Avant la restauration, l'Empire du Soleil-Levant ne comptait que deux ou trois journaux; en 1871 paraissait le premier périodique; en 1878, on comptait déjà 266 journaux imprimés en japonais et 9 en langue étrangère ; en 1887, leur nombre s'élevait à 470 et en 1897, il dépassait 800. *Tokio*, la capitale de l'empire, possède à elle seule 20 journaux politiques, ayant un tirage mensuel de quatre millions d'exemplaires et plus

de 120 revues périodiques avec un tirage d'un demi-million. D'après les dernières statistiques, le Japon compte à peu près 800 journaux et autres publications, ayant un tirage annuel de 450 millions d'exemplaires.

Parmi ces publications périodiques, on compte des revues sociales, religieuses, politiques, scientifiques, philosophiques, juridiques, et même des journaux de modes.

Les journaux politiques quotidiens sont, comme en Europe, les organes des divers partis. Le *Nichi-Nichi-Nimbun* est le journal officiel ; le *Nippon* est l'organe conservateur intransigeant, son ton et ses articles de fond ont assez bien le caractère de la *Gazette de France;* le *Jiji Shimpo* (le *Times*), est un journal indépendant radical ; il a à sa tête le plus célèbre éducateur du Japon moderne : *M. Fukuzawa*. Orateur, écrivain, savant, *Fukuzawa* a fait passer dans la langue japonaise les meilleurs de nos ouvrages d'histoire, de géographie, d'économie politique et de philosophie. Le *Jiji Shimpo* est un des meilleurs organes du Japon et il serait à souhaiter que son influence s'étendît de plus en plus.

Les caractères de la presse japonaise ressemblent assez bien à ceux de la presse française. Elle est très combative et les polémiques sont généralement très ardentes, voire même émaillées d'injures très vives et de personnalités. La presse de la capitale a une très grande influence sur la presse de province, qui lui emprunte et le ton et la plupart des idées. La valeur des journaux japonais est assez discutée. En général, on peut dire que leur service d'informations laisse à désirer, leur service télégraphique nécessite de grandes améliorations et dans la correspondance étrangère les ciseaux jouent un rôle trop prépondérant, si pas total.

Quelques mots sur la publication des livres et ou-

vrages. Suivant la loi de 1893, personne ne peut être éditeur, si ce n'est le libraire qualifié ainsi par elle : « celui qui fait profession de la vente des livres et des dessins ; » l'auteur ou ses héritiers. Trois jours avant la publication, l'auteur et l'éditeur doivent déposer deux exemplaires au ministère de l'intérieur. Tous les ouvrages doivent contenir le nom, le domicile de l'éditeur et de l'imprimeur, la date de l'impression et de l'édition. La non observation de ces prescriptions est punie d'une peine qui varie, suivant les cas, de deux à trente yens d'amende ou de onze jours à trois mois de prison. Le ministre de l'intérieur a le pouvoir de saisir et de confisquer les ouvrages reconnus dangereux pour l'ordre public ou pour les bonnes mœurs. Un coup d'œil jeté sur le tableau ci-contre donnera une idée du mouvement intellectuel du Japon; les statistiques qu'il renferme nous ont été livrées par les documents officiels.

| CATÉGORIES. | EXEMPLAIRES PUBLIÉS. | | |
|---|---|---|---|
| | Ouvrages. | Traductions. | Total. |
| Administration et politique | 448 | 2 | 450 |
| Droit | 6,319 | 2 | 6.321 |
| Civilité | 11 | — | 11 |
| Science militaire | 228 | 4 | 232 |
| Economie politique | 71 | 4 | 75 |
| Statistique | 207 | — | 207 |
| Agriculture | 1,090 | 1 | 1,091 |
| Pêche et chasse | 60 | — | 60 |
| Industrie | 321 | 1 | 322 |
| Commerce | 672 | — | 672 |
| Religion | 922 | 24 | 946 |
| Shintoïsme | 102 | 1 | 103 |
| Confucianisme | 73 | — | 73 |
| Philosophie | 98 | 4 | 102 |
| Morale | 84 | 1 | 85 |
| Divination | 134 | — | 134 |
| Géographie | 558 | — | 558 |
| Histoire | 189 | 1 | 190 |
| Biographie | 170 | 9 | 179 |
| Récits de voyage | 8 | — | 8 |
| Mathématiques | 207 | 8 | 215 |
| Navigation | 33 | 2 | 35 |
| Astronomie | 714 | — | 714 |
| Calendrier | 640 | — | 640 |
| Histoire naturelle | 121 | 2 | 123 |
| Physique | 38 | — | 38 |
| Chimie | 62 | 2 | 64 |
| Médecine | 611 | 46 | 657 |
| Arts divers | 269 | 1 | 270 |
| Musique | 738 | — | 738 |
| Écriture | 270 | — | 270 |
| Peinture | 2,132 | 1 | 2,133 |
| Gravure | 1,504 | — | 1,504 |
| Pédagogie | 642 | 11 | 653 |
| Linguistique | 145 | 2 | 147 |
| Poésie chinoise | 84 | — | 84 |
| Littérature | 709 | 5 | 714 |
| Poésie japonaise | 396 | — | 396 |
| *Haikai* (1) | 659 | — | 659 |
| Romans, fables, etc. | 588 | 4 | 592 |
| Journal autobiographique | 4 | — | 4 |
| Dictionnaire | 75 | | 75 |
| Livres traitant divers sujets | 79 | 2 | 81 |
| Ouvrages divers | 2,896 | 1 | 2,897 |
| Totaux | 25.381 | 141 | 25.522 |

(1) Sorte de vers japonais composés de dix-sept syllabes.

## § 3. — *Liberté de réunion et d'association.*

L'article 29 de la Constitution proclame, nous l'avons vu, avec la liberté de la presse, la liberté de réunion et la liberté d'association, mais en laissant aussi à la loi ordinaire le soin de les réglementer.

C'est ce qui a été fait par la loi d'avril 1897. Cette loi prévoit des mesures purement réglementaires et répressives. Toute réunion politique, pour être possible, doit être notifiée vingt-quatre heures à l'avance au commissariat de police, et dans cette notification les organisateurs de la réunion doivent indiquer leurs noms et domiciles, le lieu, la date et l'heure de la réunion, les noms des orateurs. La réunion notifiée doit avoir lieu dans les trois heures qui suivent l'heure indiquée, sinon les formalités accomplies ne sont plus valables et doivent par conséquent être recommencées. La suspension de la réunion pendant plus de trois heures produit le même effet.

Ne peut pas être organisateur d'une telle réunion qui veut. Ainsi la loi japonaise interdit toute réunion politique organisée par les militaires et marins, les fonctionnaires de la police, les élèves et professeurs des écoles publiques ou libres, les femmes et les mineurs, les personnes qui ont encouru la peine de la dégradation ou de l'interdiction civique.

L'organisation des meetings ou des rassemblements en plein air requiert l'autorisation préalable de la police, et encore à cette autorisation il est une condition *sine qua non :* il faut que la réunion ait lieu dans un endroit entouré de murs. Le régime est encore plus sévère pendant les sessions de l'Assemblée impériale ; dans ce

cas, la loi interdit les réunions et les manifestations publiques dans une circonférence de trois lieues autour de l'Assemblée.

Tous les Japonais ne peuvent pas assister à ces réunions politiques ; la loi prohibe cette assistance, notamment à tous les militaires et marins en service actif ou de réserve, aux fonctionnaires de la police, aux élèves et professeurs des écoles publiques ou libres, aux femmes et aux mineurs.

La police assiste toujours aux réunions. Si l'on refuse de laisser pénétrer les agents, ou quand il semble y avoir danger pour la paix ou l'ordre public, la police peut procéder à la dissolution immédiate de la réunion.

Les infractions à toutes ces dispositions sont sévèrement punies par la loi. Les pénalités prévues vont d'une amende de deux yens jusqu'à un emprisonnement de six mois.

La Constitution consacre, en son article 29, la liberté d'existence des associations, mais ne dit mot de la capacité juridique de ces associations. La loi de 1893 qui est venue réglementer l'existence des associations, a adopté un régime assez restrictif. Toute association politique doit posséder un registre contenant les noms de ses membres et ceux de ses administrateurs. Dans les trois jours qui suivent la fondation du groupement, les administrateurs choisis par les membres doivent déposer, au commissariat de police, le nom de l'association et de son siège, ses règlements et la liste de leurs noms. Ne peuvent faire partie de cette association les incapables à qui la loi prohibe l'assistance aux réunions publiques, ainsi que les dégradés et les interdits. Comme dans la loi allemande de 1850, avec laquelle la législation japonaise a plus d'un trait de ressemblance, la fédération des asso-

ciations est interdite. « Les associations, dit la loi, ne pourront s'unir entre elles. »

Une prescription toute spéciale de la loi japonaise, est celle qui défend aux membres d'une association politique, d'insérer dans ses règlements toute clause tendant à rendre responsable les membres de la Diète impériale de leurs discours ou de leurs votes. Le législateur a voulu, par là, protéger les députés et empêcher tout mandat impératif.

Les contraventions à ces dispositions sont sanctionnées par les mêmes peines que celles auxquelles sont soumises les infractions sur la presse : une amende de deux à cent yens, ou un emprisonnement de onze jours à six mois, suivant le cas.

Régime restrictif pour l'existence des associations, le régime japonais est également restrictif de la capacité. Pour les sociétés à but lucratif, le législateur a été très large : il leur accorde le deuxième degré de capacité, celui de l'être moral. « Toute association de personnes ayant le gain pour objet, dit l'article 35 du Code civil, peut se constituer en personne juridique, en se conformant aux conditions requises pour la constitution des sociétés commerciales. »

Pour les sociétés sans but lucratif, on a imité la législation allemande; et les Japonais qui s'attendaient à l'élargissement du droit d'association ont été tout aussi désappointés que les politiciens d'outre-Rhin, que le nouveau code excluait complètement des améliorations apportées au régime de 1830. Toute association de personnes ou agrégation de biens, se rapportant au culte, à la religion, à la bienfaisance, aux sciences, aux arts, ou à d'autres intérêts généraux et n'ayant pas le gain pour objet, peut se constituer en personne juridique avec l'autorisation de l'autorité compétente. On voit que,

comme en Allemagne, le régime de faveur ne parle pas des associations politiques, lesquelles, par conséquent, tombent sous l'application du principe du droit commun et voient leur capacité limitée à celle de leurs membres, la capacité individuelle.

## § 4. — *L'enseignement au Japon.*

On a dit un jour, et avec assez de raison, semble-t-il, que l'instituteur allemand avait gagné la bataille de Sadowa et fait la guerre de 1870 (1). L'instituteur japonais a fait plus : il a fait de sa patrie un objet d'étonnement pour le monde entier ; il a été l'agent modeste, mais puissant de tous les progrès réalisés par le Japon dans les sciences, dans l'armée, dans la marine, dans l'industrie et dans le commerce. Aucune des modifications profondes que l'empire du Soleil-Levant a subies n'eut été possible sans son concours.

Chose étrange à dire, la Constitution japonaise ne souffle mot de la grande liberté de l'enseignement. Pour des motifs que nous ignorons, les constituants ont préféré proclamer cette liberté par une loi ordinaire qui, en même temps, en réglementait l'exercice. Dans cet ordre d'idées, nous avons à consulter non pas une loi, mais toute une série de lois, pour nous rendre compte du régime organique de l'enseignement au Japon : un rescrit impérial, n° 215 de 1890, nous livrera le régime de l'enseignement primaire; une ordonnance ministérielle, n° 4 de 1898, et un autre rescrit impérial, n° 28 de 1899, nous livreront celui de l'enseignement secondaire, et enfin un troisième rescrit, n° 31 de 1898, combiné avec

(1) Pour l'origine de ce mot, *voir* le Dr Peschel : *Das Ausland*.

un quatrième rescrit, n° 3 de 1889, nous dira l'organisation de l'enseignement supérieur.

Le régime général est celui de la liberté à tous les degrés. La science et son enseignement sont libres, mais, comme toujours, il faut distinguer soigneusement entre le principe et son application, entre la théorie et la pratique. En pratique, le système suivi se rapproche beaucoup du système allemand. L'enseignement est libre ; chacun a le droit d'enseigner mais à la condition de justifier devant les autorités d'une capacité morale, scientifique et technique. Le gouvernement peut restreindre l'enseignement libre, et il a sous sa surveillance et sous son contrôle tous les établissements d'instruction dus à l'initiative privée.

Cependant, disons-le de suite, la question religieuse n'existant pas au Japon, la liberté d'enseignement est loin d'avoir l'importance qu'elle a dans nos pays continentaux.

L'enseignement primaire a été l'objet de très nombreuses dispositions déjà, dont les dernières, actuellement en vigueur, datent de 1890. En résumé la loi avait pour but de modeler l'organisation de l'enseignement sur l'organisation locale, afin d'en hâter les progrès.

L'enseignement primaire est obligatoire. Les enfants doivent être présents à l'école de six à quatorze ans accomplis, et cette période est appelée l'âge scolaire. Toute personne qui a charge d'enfant d'âge scolaire doit le faire instruire pendant cette période. L'obligation naît dès le premier jour de l'année scolaire, commençant au cours de l'année civile où l'enfant atteint l'âge scolaire. La loi détermine elle-même l'école que l'enfant doit fréquenter : le tuteur d'un enfant d'âge scolaire doit lui faire fréquenter, soit l'école primaire de la ville ou de la commune, soit une école particulière. S'il désire faire

instruire l'enfant dans sa famille ou ailleurs, il doit en demander l'autorisation au maire. Comme dans la plupart des pays continentaux, c'est la commune qui entretient l'école ; c'est ainsi que chaque ville ou commune est obligée de créer des écoles primaires en nombre suffisant pour recevoir tous ses enfants d'âge scolaire. Toutefois, si la commune ne possède pas les ressources nécessaires, le sous-préfet peut la grouper avec d'autres communes pour l'établissement d'écoles, et il fixe alors le nombre des écoles primaires à créer ainsi. De même, si le nombre des enfants d'âge scolaire d'une commune est trop faible pour permettre d'y organiser une école, ou si le nombre des enfants étant assez élevé, les distances ou la difficulté des communications sont un obstacle à cette organisation, le sous-préfet peut encore réunir la commune aux communes voisines, et former ainsi un groupement qui constitue une union scolaire, laquelle doit fonder les écoles nécessaires.

Au principe qui charge la commune de pourvoir à l'entretien de ses écoles, il est certaines exceptions bien naturelles. C'est ainsi que si le sous-préfet estime que les ressources d'une union ne sont pas suffisantes pour lui permettre d'avoir une école primaire convenable, la loi l'autorise à parer à cette éventualité au moyen des ressources de l'arrondissement, après avoir pris l'avis du conseil d'arrondissement et demandé des instructions au préfet. Si encore les finances d'un arrondissement ne lui permettent pas de prendre à sa charge les subventions en question, on a recours aux ressources du département.

La loi fixe elle-même et le but et le programme des écoles d'enseignement primaire. Les écoles primaires, dit l'article 1er de la loi de 1890, sont fondées dans le but de donner aux enfants une éducation à la fois morale et

patriotique, de leur enseigner les connaissances générales qui doivent leur être les plus utiles dans la vie, et de veiller soigneusement à leur développement physique. Les études primaires sont divisées en deux cours : cours ordinaire et cours supérieur.

Quant au programme, il comprend, pour les cours ordinaires, les matières suivantes : la morale, la lecture, la composition, les caractères idéographiques, le calcul et la gymnastique.

Dans certaines localités on peut supprimer les exercices gymnastiques. On peut ajouter à ce programme une ou plusieurs des matières suivantes : géographie du Japon, histoire du Japon, dessin, chant, travail manuel, ou, pour les filles, la couture.

Le programme des écoles primaires supérieures comprend : morale, lecture, composition, caractères idéographiques, calcul, géographie du Japon, géographie des pays étrangers, physique, dessin, chant, gymnastique; pour les filles, on y ajoute la couture.

La géographie des pays étrangers et le chant sont facultatifs dans certaines localités.

On peut ajouter à ce programme une ou plusieurs des études suivantes : géométrie élémentaire, langues étrangères, agriculture, commerce, travail manuel.

Dans maintes écoles, le cours ordinaire et le cours supérieur sont donnés concurremment. Dans les écoles supérieures, on fait très fréquemment des cours spéciaux d'agriculture, de commerce ou d'arts et métiers La durée normale des études primaires est de trois ou quatre ans, suivant les localités.

L'enseignement primaire est libre. Tout particulier peut fonder une école après avoir obtenu l'autorisation du préfet. Les conditions à remplir pour l'obtention de cette autorisation, sont analogues à celles que requièrent

les législations prussienne et française ; toutefois, il faut y ajouter une condition supplémentaire toute spéciale : la nécessité de verser les fonds suffisants pour l'entretien de l'école. Comme la Belgique, le Japon connaît le système d'adoption. C'est ainsi que s'il existe dans une ville des écoles privées, le préfet peut différer l'établissement d'écoles aux frais de la ville et considérer ces établissements privés comme tenant lieu d'écoles publiques.

Les traitements des membres du personnel enseignant sont excessivement minimes et ne supportent pas la comparaison avec les émoluments de leurs collègues d'Europe. Le traitement mensuel maximum est de 16 yens, soit 40 francs ! Il y a un minimum qu'on ne peut dépasser, mais qui, en général, est toujours atteint. Nous le donnons à titre d'exemple de l'infériorité des traitements japonais (1).

| Écoles primaires supérieures. | Instituteurs titulaires. | Instituteurs adjoints. |
|---|---|---|
| — | — | — |
| Hommes. . . . . | 10 yens. | 7 yens. |
| Femmes . . . . . | 8 — | 5 — |

| Écoles primaires ordinaires. | Instituteurs titulaires. | Instituteurs adjoints. |
|---|---|---|
| — | — | — |
| Hommes. . . . . | 8 yens. | 5 yens. |
| Femmes . . . . . | 6 — | 4 — |

Nous donnons ci-dessous les dernières statistiques du ministère de l'instruction publique ; elles feront voir

(1) Statistique du ministère de l'instruction publique, 1898.

mieux que tous les raisonnements, l'importance que l'instruction publique a prise au Japon :

| | |
|---|---|
| Écoles primaires ordinaires . . . . . | 22,383 |
| Écoles primaires où se font à la fois les cours supérieurs et inférieurs . . . . . | 3,054 |
| Écoles primaires supérieures . . . . . | 1,421 |
| Total. . . | 26,858 |
| Instituteurs titulaires . . . . . | 43,896 |
| Autres instituteurs . . . . . | 35,403 |
| Total. . . | 79,299 |
| Élèves des cours ordinaires . . . . . | 3,376,716 |
| Élèves des cours supérieurs . . . . . | 618,110 |
| Total. , . | 3,994,826 |

| Budgets. | Dépenses. | Recettes. |
|---|---|---|
| — | — | — |
| | Yens. | Yens. |
| Écoles de ville . . . . . | 11,411,608 | 888,545 |
| Écoles de commune . . . | 10,989,177 | 3,943,836 |
| Écoles primaires de ville ou de commune . . . . . | 22,400,785 | 4,831,371 |

En dehors des écoles primaires, il y en a d'autres qui, par le but, le programme et le niveau d'études, s'en rapprochent tout à fait; il y en a d'autres encore où l'on fait un ou plusieurs cours élémentaires de lecture, d'écriture et de calcul. Ces écoles diverses servent aux enfants qui n'ont pu suivre l'école primaire, ou à ceux qui ont achevé leurs études primaires ordinaires. Ce sont, de fait, d'anciennes *terakoya* améliorées, ou des écoles fondées depuis la restauration pour assurer les bienfaits de l'instruction aux enfants de familles pauvres.

En résumé, on peut dire hardiment que, depuis le rescrit sur l'enseignement primaire, l'instruction des masses a fait des progrès énormes et constants. Toute la nation a compris l'importance vitale de l'instruction ; le goût de l'étude s'est éveillé partout; les fondations d'écoles se sont multipliées ; leur matériel complété ; le nombre des instituteurs s'est accru; enfin, le nombre des enfants envoyés à l'école augmente chaque année dans des proportions considérables.

L'enseignement secondaire est également modelé sur l'organisation administrative. Chaque département doit posséder au moins une école secondaire. L'autorité centrale peut ordonner, quand elle le juge nécessaire, l'augmentation du nombre de ces écoles.

Les dépenses afférentes aux écoles secondaires sont à la charge des départements, sauf pour le *Hokkaido* et le département d'*Okinawa*. Il va de soi qu'il ne peut plus y avoir d'obligation quant à la fréquentation de l'enseignement secondaire. Pour pouvoir être admis à suivre cet enseignement, les élèves doivent être âgés de douze ans accomplis et avoir achevé leur deuxième année d'école primaire, ou être d'une instruction équivalente.

Les écoles secondaires sont fondées dans le but de donner aux garçons une instruction générale supérieure. La durée des études est de cinq ans; mais, cependant, il peut être institué des cours complémentaires d'une durée d'une année. Le programme est fixé par la loi et comprend : la morale, le japonais, le chinois classique, les langues étrangères, l'histoire, la géographie, les mathématiques, l'histoire naturelle, la physique, la chimie, la calligraphie, le dessin et la gymnastique.

Comme l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire est libre, mais c'est encore une fois une liberté toute relative, présentant assez bien d'analogie avec celle

qu'accordait en France la loi de 1850. Les particuliers sont autorisés à fonder des écoles secondaires, mais les professeurs de ces écoles doivent être possesseurs d'un certificat délivré par le ministre.

### Écoles secondaires.

| Écoles. | Professeurs. | Élèves. |
|---|---|---|
| 118 | 2,184 | 52,671 |

Il faut également considérer comme écoles d'enseignement secondaire les écoles supérieures de filles ; car une ordonnance ministérielle les a assimilées, pour l'instruction générale, aux écoles d'enseignement secondaire pour garçons.

Chaque département doit avoir de ces écoles en nombre répondant aux besoins des localités, et elles sont à la charge de leur budget. La durée des études est de quatre ans ; toutefois, cette durée peut être augmentée ou diminuée d'une année, suivant les circonstances locales. Les conditions de fréquentation de ces établissements sont les mêmes que pour les écoles secondaires ordinaires : les jeunes filles doivent être âgées de douze ans au moins et avoir achevé leur deuxième année d'école primaire supérieure, ou être d'une instruction équivalente. Le programme est celui cité plus haut avec quelques légères modifications : morale, japonais, langues étrangères, histoire, géographie, arithmétique, sciences, économie domestique, couture, calligraphie, dessin, musique et gymnastique ; en plus, un ou plusieurs des cours facultatifs suivants : pédagogie, chinois classique, travaux manuels.

## Écoles supérieures des filles.

| Écoles. | Professeurs. | Élèves. |
|---|---|---|
| — | — | — |
| 26 | 310 | 6,799 |

Le Japon compte actuellement cinq écoles supérieures, plusieurs écoles spéciales et deux universités, dont l'une à *Tokyo* et l'autre à *Kyoto*, l'ancienne capitale.

Les écoles supérieures ont été fondées pour donner et un enseignement spécial, qu'on peut qualifier, par les matières qu'il embrasse, de supérieur, et un enseignement préparatoire à l'entrée à l'université. Parmi ces écoles supérieures, une est pourvue des facultés de droit, de médecine, de génie civil, de cours préparatoires aux universités: une autre possède une faculté de génie civil et des cours préparatoires, enfin trois autres ont des facultés de médecine et des cours préparatoires.

La durée des études est de quatre ans dans les facultés de droit, de génie civil et de médecine, et de trois ans pour les cours préparatoires. Le programme de l'examen d'entrée correspond au niveau de l'examen de sortie des écoles secondaires.

Le programme des cours spéciaux des diverses sections des écoles supérieures comprend les matières suivantes:

Droit.— Économie politique, droit pénal, instruction criminelle, droit constitutionnel, droit administratif, principes universels du droit, droit civil, droit commercial, droit international, procédure civile, organisation judiciaire.

Génie civil. — Mathématiques, géologie, minéralogie, machines, physique, dessin, mécanique, trigonométrie, chimie appliquée, chimie, construction, mines et métallurgie.

Médecine. — Anatomie, physiologie, pathologie, oculistique, biologie, médecine, thérapeutique, obstétrique, gynécologie, hygiène, médecine légale, chirurgie, pharmacie.

Les élèves peuvent, à leur choix, étudier l'anglais ou le français.

Les écoles spéciales sont établies par l'État. Toutefois les particuliers peuvent fonder de ces écoles avec l'autorisation de l'autorité supérieure.

Les écoles spéciales sont partagées, suivant les sciences qui y sont étudiées, en écoles de médecine, de pharmacie, de sciences politiques, de lettres, de physique, etc.

Outre ces écoles supérieures et ces écoles spéciales, le Japon possède, comme nous l'avons vu, deux universités. Celles-ci ont été établies sur le modèle des universités continentales. Leur organisation, les cours qu'on y donne, le nombre des facultés, l'administration même rappellent à s'y méprendre les grandes universités françaises et belges.

A l'origine, la plupart des professeurs de l'enseignement supérieur, étaient des étrangers. Le Japon avait emprunté à l'Europe, en même temps que ses officiers, ses savants, ses jurisconsultes et ses ingénieurs. Mais aujourd'hui la majorité, si pas la totalité, des chaires universitaires, est occupée par les Japonais eux-mêmes. L'université de *Tokyo* ne compte plus que dix-huit professeurs étrangers et celle de *Kyoto* n'en a qu'un seul.

L'université de *Tokyo* a été créée en 1877. Elle comprend une école de hautes études, ainsi que les facultés de droit, de médecine, de génie civil, de lettres, des sciences et d'agriculture.

La faculté de droit est divisée en deux sections : droit et sciences politiques ; elle compte vingt-deux chaires.

La faculté de médecine est également divisée en deux sections : médecine et pharmacie ; elle possède aussi un cours d'hygiène publique, et elle compte vingt-trois chaires.

La faculté de génie civil se compose de neuf sections : construction des machines, architecture navale, armes, électricité, architecture, chimie appliquée, poudres, mines et métallurgie.

La faculté des lettres se compose de neuf sections : philosophie, littérature japonaise, littérature chinoise, histoire du Japon, histoire générale, linguistique, littérature anglaise, littérature allemande, littérature française.

La faculté des sciences comprend sept sections : mathématiques, astronomie, physique, chimie, zoologie, botanique et géologie.

La faculté d'agriculture comprend quatre sections : agriculture, chimie agricole, forêts et médecine vétérinaire.

La durée des études est de quatre ans pour la faculté de médecine; elle est indéterminée pour la faculté de droit; il y a seulement quatre inscriptions à prendre par les élèves. Pour toutes les autres facultés, la durée des études est de trois ans. Les cours de l'école des hautes études durent cinq années; pendant les deux premières, les élèves sont tenus d'être inscrits à l'une des facultés.

Dans le but de former des praticiens, il est fait à la faculté d'agriculture des cours pratiques d'agriculture, de conservation des forêts, et de traitement des animaux ; la faculté de médecine possède un hôpital pour les cliniques.

La faculté des sciences possède un observatoire pour les tremblements de terre, un laboratoire maritime et un jardin botanique.

La faculté d'agriculture possède un champ d'expé-

riences, un hôpital d'animaux, un laboratoire d'examen des produits forestiers, une maréchalerie et une magnanerie.

Un observatoire astronomique a été fondé pour les observations célestes, la rédaction du calendrier, etc. ; on y fait des cours pratiques au bénéfice des élèves de l'école des hautes études et de ceux des universités.

L'université possède une bibliothèque; un comité d'historiographes y est également attaché.

L'université de *Kyoto* est de création récente; elle ne date que de 1897 et elle n'est pas encore complètement organisée. Elle possède les facultés de droit, de médecine, des lettres, des sciences et génie civil. D'autres facultés seront ouvertes incessamment.

Si à ces écoles d'enseignement primaire, secondaire et supérieur, nous ajoutons les écoles diverses que possède le Japon, telles que les écoles normales, les écoles des arts et métiers, les écoles militaires et navales, les écoles d'agriculture, les écoles de commerce et de langues étrangères, nous aurons une idée exacte et complète de l'organisation de l'enseignement au pays du Soleil-Levant.

Enfin, disons que le gouvernement japonais envoie encore à ses frais, chaque année, nombre d'étudiants faire leurs études dans les universités étrangères. Ces étudiants sont généralement répartis entre les universités d'Angleterre, des États-Unis, d'Allemagne, de France, d'Autriche, de Suisse et de Belgique.

## § 5. — *La religion au Japon.*

« La liberté des croyances, » dit l'article 28 de la Constitution, « est garantie aux citoyens, dans les limites compatibles avec la paix et l'ordre public, et dans la

mesure où cette liberté n'est pas incompatible avec leurs devoirs de sujets. »

La charte japonaise garantit, comme on le voit, la liberté des croyances religieuses, ainsi que l'exercice des cultes, tout en étant beaucoup moins large cependant que ne le sont certaines constitutions européennes, celle de la Belgique (1), par exemple Les Japonais jouissent donc de la liberté religieuse dans le sens complet du mot, c'est-à-dire, qu'ils ont la faculté de croire à tel ou tel dogme et le pouvoir de poser certains actes déterminés se rapportant à la mise en pratique de ce dogme; le droit d'élever leurs enfants dans leur religion; la faculté de former des associations ou communautés permanentes et de propager leurs idées et convictions religieuses.

La liberté des cultes entraîne pour l'État deux obligations essentielles. La première consiste à respecter les croyances religieuses quelles qu'elles soient : il ne peut pas, de quelque manière que ce soit, interdire la croyance ou la pratique d'un culte. Il doit également protection aux cultes et doit les faire respecter par tous les citoyens.

Mais si les cultes sont libres au Japon, ils ne sont pas égaux; il y a un culte officiel, le shintoïsme, favorisé, privilégié et subsidié, soit directement, par le gouvernement lui-même, soit par l'intermédiaire des départements et des communes. Les autres cultes cependant sont respectés et l'État ne met pas d'entrave à leur exercice ni à leur développement; à tous il permet l'acquisition de la personnification civile.

Deux grandes religions se partagent l'empire du Mikado : l'une est le shintoïsme ou religion d'État, et existe au Japon depuis la plus haute antiquité; l'autre est le bouddhisme, dont l'introduction eut lieu vers le

(1) Constitution belge, art. 11.

VI^e siècle. Ces deux religions ont subi, dans le cours des siècles, des vicissitudes très nombreuses et très diverses. Aujourd'hui, les deux cultes sont pour ainsi dire juxtaposés, et malgré des divergences, fondamentales cependant, se voient pratiqués en même temps par la plupart des gens du peuple. A côté de ces religions se sont établis, depuis la restauration, le catholicisme et le protestantisme avec ses trente ou quarante sectes.

---

## CHAPITRE XIII.

### Droits des étrangers.

---

Dans tous les pays du monde la législation fait une différence entre le national et l'étranger, et cette distinction est parfaitement légitime. L'étranger, homme de passage, est loin d'avoir le même intérêt que le citoyen à une bonne gestion des intérêts publics.

Toutes les constitutions sont d'accord pour refuser à l'étranger tout droit politique; il en est de même au Japon : aucun étranger ne peut être électeur ni éligible à l'une ou l'autre des deux Chambres; mais, par contre, ils peuvent être appelés et ont été appelés très souvent à remplir diverses fonctions publiques. Cette anomalie s'explique par la situation particulière dans laquelle s'est trouvé le Japon. Après la restauration, l'Empire du Soleil Levant avait besoin des Européens, de nos juristes, de nos ingénieurs, de nos savants et de nos professeurs pour organiser son administration, ses écoles, son armée, etc. Aujourd'hui, la plupart de ces étrangers sont arrivés au terme de leurs fonctions. Dans les universités, les professeurs européens sont remplacés graduellement par les meilleurs de leurs élèves. L'armée et la marine ne comptent plus que des nationaux, et les quelques rares Européens qui se trouvent encore dans les différentes branches de l'administration ne tarderont pas non plus à céder la place aux Japonais.

Pour les droits civils et publics, la règle est tout

opposée. La plupart des constitutions européennes accordent ces droits aux étrangers. Le Japon, sous ce rapport, se trouve dans une situation très différente. Par suite des événements qui précédèrent la restauration, événements qui amenèrent la signature des divers traités avec les puissances européennes, le Japon avait accordé aux étrangers le privilège de l'exterritorialité. En vertu de ce privilège, les étrangers étaient justiciables de leurs propres tribunaux et constituaient ainsi autant de petits États dans l'État japonais qu'il y avait de nationalités représentées dans le pays. Cet état de choses, comme on le comprend bien, était absolument anormal, et ne se justifiait que par la situation troublée du pays; mais aussitôt que le calme était rétabli, que l'administration du pays était régulièrement organisée, il n'avait plus lieu d'être; il y avait d'ailleurs quelque humiliation à ce régime.

Poussé par l'opinion publique, le gouvernement japonais ne tarda pas à témoigner le vif désir de reviser les premiers traités. Il entreprit des négociations collectives avec les dix-sept puissances signataires des traités. Ces négociations échouèrent en 1887. Instruit par l'expérience, le gouvernement japonais abandonna son premier système et négocia séparément avec chaque pays; ses efforts furent couronnés de succès du côté de l'Angleterre, qui signa en 1894 un traité par lequel elle consentait à la suppression de l'exterritorialité et des tribunaux consulaires. Les autres nations suivirent bientôt l'exemple de l'Angleterre, et le 17 juillet 1899, tous les étrangers devenaient justiciables des tribunaux japonais.

L'article 3 du traité anglo-japonais détermine les concessions faites aux étrangers, en échange de l'abandon des privilèges qui leur avaient été concédés jusqu'alors.

« Les sujets de chacune des hautes parties contractantes pourront commercer dans toutes les parties des territoires et possessions de l'autre, en gros ou en détail, en tous genres de produits, de manufactures et de marchandises, soit en personne, soit par des représentants, soit isolément, soit en association avec des étrangers ou des indigènes, et auront le droit d'y posséder, louer ou occuper les maisons, ateliers, magasins et autres locaux qui peuvent leur être nécessaires et de louer des terres pour y habiter ou s'y livrer au commerce, en se conformant aux lois et aux règlements de police et de douanes du pays, comme des nationaux. »

Quelle est, en fait, la situation juridique des étrangers au Japon? La question mérite d'être posée, car elle a soulevé et soulève encore de vives controverses. On sait que le Japon a adopté, dans ses grandes lignes, le Code civil allemand

Le Code japonais ne s'est pas inspiré, en matière de capacité juridique des étrangers, de la loi allemande. Il s'est borné à poser, en son article 2, le principe large, mais un peu vague, que « les étrangers ont la jouissance des droits privés, à l'exception de ceux qui leur sont refusés par les lois et ordonnances ou par les traités ».

Les exceptions auxquelles cet article fait allusion sont surtout celles qui concernent le droit de propriété. Légalement, l'étranger au Japon ne jouit pas du droit de propriété immobilière ; il ne peut que louer ou occuper des maisons et des locaux quelconques ; ou louer des terres, et encore le Code civil fixe-t-il à trente ou cinquante ans, suivant les cas, la durée maxima des baux de location. En pratique, les étrangers éludent la loi en faisant usage du droit de superficie. On sait que le droit de superficie est un droit réel qui consiste à avoir des bâtiments, ouvrages ou plantations, sur un fonds appartenant à

autrui. Mais alors que la loi belge fixe une limite à la durée de ce droit, le Code civil japonais abandonne ce soin aux intéressés. Ainsi, l'étranger pourrait légalement acquérir une superficie, fût-ce pour mille ans. Pour toutes les entreprises industrielles, entreprises qui sont les seules dans lesquelles les étrangers pourraient s'intéresser, ce droit de superficie équivaut à la possession du terrain.

Les étrangers jouissent de tous les autres droits privés, qu'ils leur soient conférés par la loi japonaise ou par les traités. Faisons observer que, dans le cas de conflit entre une loi et un traité, celui-ci l'emporte toujours. En résumé, la situation juridique des étrangers, telle qu'elle est réglée par les traités, se présente comme suit :

1° Il n'existe plus de ports ouverts. Les étrangers ont le droit de voyager dans tout l'empire, d'y établir leur demeure en quelque partie que ce soit, et jouissent de la protection accordée aux personnes et aux choses ;

2° Ils peuvent professer leur culte en toute liberté ;

3° Ils ont le droit de ne pas être soumis à d'autres taxes que celles imposées aux Japonais. D'autre part, ils sont exempts du service et des contributions militaires ;

4° Ils peuvent commercer en tous genres de produits, de manufactures et de marchandises ;

5° Ils peuvent s'associer entre eux ou avec des indigènes ;

6° Le commerce maritime est complètement libre, exception faite du cabotage, qui est réservé aux Japonais.

7° Ils peuvent acquérir des hypothèques sur la terre et les immeubles.

Si l'on considère la politique exclusive et intolérante que le Japon a pratiquée de tout temps envers les étrangers, il faut admettre que les dispositions relatives à la

capacité juridique des étrangers attestent un esprit nouveau. Le Japon ouvert a fait place au Japon fermé. Cependant, comme nous venons de le voir, il subsiste encore quelques vestiges de l'ancien état de choses qui sont complètement incompatibles avec les mœurs actuelles. Le Japon, dans son intérêt, devrait accentuer sa politique libérale, et accorder ouvertement le droit de propriété aux étrangers. Il semble, du reste, que ce soit là le vœu du Gouvernement, et il est probable que d'ici quelque temps la législation sera changée et mise complètement en harmonie avec celle des pays de l'Europe.

FIN.

# TABLE DES MATIÈRES


Pages.

PRÉFACE . . . . . 5

CHAPITRE I. — Origine des institutions japonaises . . . . . 9

CHAPITRE II. — Le territoire japonais . . . . . 54

CHAPITRE III. — La nation japonaise. . . . . 57

CHAPITRE IV. — La Constitution japonaise . . . . . 70

CHAPITRE V. — L'Empereur . . . . . 75

§ 1. — Fonctions de l'Empereur dans l'ordre législatif . . . 76
§ 2. — Fonctions de l'Empereur dans l'ordre exécutif . . . 83
§ 3. — Fonctions de l'Empereur dans l'ordre judiciaire . . . 85

CHAPITRE VI. — Le Conseil privé . . . . . 88

CHAPITRE VII. — Le Cabinet . . . . . 91

CHAPITRE VIII. — La Diète impériale . . . . . 96

SECTION I. — Chambre des Pairs . . . . . 97
SECTION II. — Chambre des Députés . . . . . 100

§ 1. — Circonscriptions électorales . . . . . 100
§ 2. — Conditions d'éligibilité . . . . . 101
§ 3. — Conditions d'électorat. . . . . 103
§ 4. — Organisation du droit électoral . . . . . 107
§ 5. — Opérations électorales. . . . . 108

SECTION III. — Organisation intérieure des Chambres . . . . . 111
SECTION IV. — Les immunités parlementaires . . . . . 115
SECTION V. — Les pouvoirs de la Chambre. . . . . 117
SECTION VI. — La confection des lois . . . . . 122
SECTION VII. — Le vote des budgets. . . . . 128

§ 1. — Préparation du budget . . . . . 129
§ 2. — Vote du budget. . . . . 133
§ 3. — Contrôle du budget . . . . . 135

CHAPITRE IX. — Les partis politiques. . . . . 138

Pages.

CHAPITRE X. — L'administration. . . . . 150

SECTION I — L'administration centrale . . . . . 151
SECTION II. — L'administration locale . . . . . 153

§ 1. — Organisation communale . . . . . 154
§ 2. — Les cités. . . . . 157
§ 3. — Les arrondissements ou gouns . . . . 159
§ 4. — Les départements . . . . . 160

CHAPITRE XI. — L'organisation judiciaire . . . . . 164

SECTION I. — Les Codes japonais . . . . . 164
SECTIGN II. — L'organisation judiciaire . . . . . 168

§ 1. — Juridictions inférieures . . . . . 170
§ 2. — Cours des districts . . . . . 171
§ 3. — Cours d'appel . . . . . 172
§ 4. — Cour suprême . . . . . 173
§ 5. — Tribunal administratif. . . . . 175

CHAPITRE XII. — Les droits des citoyens. . . . . 177

§ 1. — La liberté individuelle . . . . . 177
§ 2. — La liberté de discussion et la presse . . . . . 179
§ 3. — La liberté de réunion et d'association . . . . . 185
§ 4. — L'enseignement au Japon . . . . . 188
§ 5. — La religion au Japon . . . . . 199

CHAPITRE XIII. — Les droits des étrangers . . . . . 202

62473.
HJa
G6267e
Author Collier, Théophile.
Title Essai sur les institutions politiques du Japon.

UNIVERSITY OF TORONTO
LIBRARY

Do not
remove
the card
from this
Pocket.

Acme Library Card Pocket
Under Pat. "Ref. Index File."
Made by LIBRARY BUREAU